

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Eveli Kuklane

**ISIKUANDMETE KAITSE SEADUSE AJAKIRJANDUSE KLAUSLI TÄHENDUS  
RIIGI INFOTOIMINGUTE SUHTES**

Bakalaureusetöö

Juhendaja  
dotsent Ivo Pilving

Tartu, 2013

## Sisukord

SISSEJUHATUS.....	3
1. ISIKUANDMETE KAITSE SEADUSE AJAKIRJANDUSKLAUSEL.....	6
1.1 Isikuandmete töötlemise üldiste põhimõtete mõju ajakirjandusklauslile.....	8
1.2 Meedia.....	9
1.3 Ajakirjanduslik eesmärk.....	11
1.4 Kooskõla heade kommete ja ajakirjanduseetika põhimõtetega.....	14
1.5 Ülekaalukas avalik huvi .....	16
1.6 Andmesubjekti õiguste ülemäärane kahjustamine .....	18
2. RIIGI INFOTOIMINGUD JA AJAKIRJANDUSKLAUSEL.....	21
2.1 Riigi väljendusvabadus .....	21
2.2 Riigimeedia .....	24
2.3 Ajakirjanduslik eesmärk riigi infotoimingutes.....	27
2.2 Riik isikuandmete töötlejana enne isikuandmete avalikustamist meedias .....	28
KOKKUVÕTE.....	33
THE MEANING OF THE PRESS CLAUSE IN THE PERSONAL DATA PROTECTION ACT FOR THE STATE INFO MEASURES .....	36
KASUTATUD ALLIKAD.....	40
Kirjandus.....	40
Õigusaktid .....	40
Kohtute ja Andmekaitse Inspektsiooni praktika .....	41
Muud allikad .....	42

## Sissejuhatus

Olukorras, kus Eesti on ajakirjandusvabaduse poolest maailmas aastaid silma paistnud<sup>1</sup>, on loomulik, et Eestis pole tavaks ajakirjanduse tegevust ülemäära reguleerida. Kui reguleeritud ajakirjanduslik tegevus peaks olema, on pidevalt diskussiooni objektiks. Selge on see, et ajakirjandus „neljanda võimuharuna“ ise uusi piiranguid ei tervita. Siinjuures meenub esmajärjekorras ajakirjandusepoolne tuline vastuseis nn allikakaitseseadusele<sup>2</sup>.

Neid regulatsioone, mis selgitaksid ajakirjanduse rolli, võimalusi ja vastutust andmete avaldamisel, pole kuigi palju. Seda olulisem on, et need olemasolevad, oleksid üheselt mõistetavad ja arusaadavad.

Üks selliseid otseselt ajakirjanduse tegevust puudutavaid regulatsioone sisaldub isikuandmete kaitse seaduses (IKS). Isikuandmete kaitse seadus sätestab eriregulatsiooni isikuandmete avaldamiseks meedias. Kui tavapäraselt on nõutav andmete avaldamiseks isiku nõusolek, siis IKS-i § 11 lg 2 (ehk ajakirjandusklausli) kohaselt võib isikuandmeid ajakirjanduslikul eesmärgil töödelda ja avaldada meedias ilma andmesubjekti nõusolekuta, kui selleks on ülekaalukas avalik huvi ning see on kooskõlas ajakirjanduseetika põhimõtetega. Siinjuures ei tohi andmete avalikustamine ülemääraselt kahjustada andmesubjekti õigusi. Selline erand on ajakirjanduse jaoks ilmselt eluliselt oluline. Kui isikuandmete avaldamiseks oleks iga kord vältimatult vajalik andmesubjekti nõusolek, jääks ära enamus kriitilisi lugusid ning ajakirjanduse valvekoera funktsioon oleks sisuliselt välistatud.

On ilmne, et meediaväljaanne vajab lugude koostamiseks usaldusväärseid partnereid ja infoallikaid. Seega kerkib üles küsimus, et kas IKS-i § 11 lg 2 kehtib ainult andmeid avaldava meediaväljaande suhtes või ka nende partnerite suhtes, kes andmeid enne avaldamist töödelda aitavad.

---

<sup>1</sup> Eesti oli Freedom House'i ajakirjandusvabaduse indeksi järgi 2012. aastal maailmas 22. kohal; varasematel aastatel ka 3. kohal. Raportid leitavad arvutivõrgus: [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org).

<sup>2</sup> Ringhäälinguseaduse, kriminaalmenetluse seadustiku, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja võlaõigusseaduse muutmise seadus. - RT I, 21.12.2010, 1.

Väga sageli on ajakirjanduse partneriks info kogumisel riik. Riigil on kohustus avaldada terve hulk töödeldavaid andmeid: ühed sellised, mis puudutavad haldusorgani enese tegevust ja mille avaldamise eesmärk on avaliku halduse läbipaistvuse ja kontrollitavuse tagamine; teised sellised, mis on haldusorganile oma tegevuse käigus teatavaks saanud ning mille eesmärk on teavitada avalikkust muudest ühiskonnaelu olulistest asjaoludest. Olgu viimasel juhul näitena nimetatud kasvõi süüdistatu nime avaldamine kohtuotsustes.

Avalikõiguslikus suhtes peab olema riigi tegevus alati selgelt piiratud – eeskätt legaliteedi põhimõttega – ja detailselt reguleeritud. Seetõttu näib riigi infotoimingutele IKS § 11 lg 2 laiendamine üldkehtivate haldamise põhimõtete vastane. Kinnitust sellele annab ka riigiasutuste ettevaatlikkus tundlike isikuandmete avaldamisel, kui selleks on olemas ka vastuvaidlematu avalik huvi. Erandlikult on esinenud küll viimastel aastatel Kaitsepolitsei amet, kes on ilma menetlust alustamata rääkinud üpris avatult väidetavast Tallinna linnapea rahaküsimisest Moskvast ning Tallinna abilinnapea tegevusest venekeelse koolihariduse säilitamisel. Samas ei pruugi nad sellises tegevuses lähtuda mitte niivõrd isikuandmete kaitse seadusest vaid näiteks julgeolekuasutuste seaduses §-st 3, mis kohustab neid muuhulgas erinevat tüüpi kuritegusid ära hoidma ja tõkestama.

Mil moel seda sätet riigi infotoimingute puhul kohaldada, on seega esmapilgul ebaselge. Ka seaduseelnõu seletuskiri on selgitustega napp, samas kui näiteks isikuandmete kasutamist teadusuuringute puhul kirjutatakse lahti väga põhjalikult. IKS § 11 lg 2 ei ole leidnud põhjalikku käsitlust ka Riigikohtu lahendites<sup>3</sup>.

Andmekaitsest on kättesaadav arvestatav hulk eesti- ja võõrkeelset kirjandust. Põhjalikumaa eestikeelse ülevaate privaatsusõiguse ja andmekaitse vahekorra kohta on koostanud 2011. aastal M. Männiko<sup>4</sup>. Seoseid avalikust huvist ja privaatsusõigusest leiab ka põhiõigusi käsitlevatest teostest<sup>5</sup>. Andmekaitset on põhjalikult käsitlenud 2005. aastal Juridica<sup>6</sup>. Uurimistöö objektiks oleva sätte põhjalikum analüüs autorile teadaolevat siiski puudub.

---

<sup>3</sup> Nn Vangla Ekspressi lahendis on IKS § 11 lg 2 kohaldamine kirjutatud lahti võrdlemisi kokkuvõtlikult. RKHKo nr 3-3-1-3-12.

<sup>4</sup> M. Männiko. Õigus privaatsusele ja andmekaitsele. Tallinn: Juura 2011.

<sup>5</sup> Vt R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004 ja U. Lõhmus. Põhiõigused kriminaalmenetluses. Tallinn: Juura 2012.

<sup>6</sup> Juridica 2005, nr 8.

Bakalaureusetöö eesmärk on selgitada, kas ja millistel tingimustel saab ajakirjandusklauslile tugineda riik oma väljaannete puhul või kas riik saab avaldada selle sätte alusel ajakirjandusele isikuandmeid. Bakalaureusetöö läheneb eesmärgile kvalitatiivselt – eeskätt süsteemse uurimismeetodi kaudu, kasutades peamiste allikadena põhiseadust, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni, ajakirjandusklausli aluseks olevat direktiivi 95/46/EÜ ja kohtute praktikat.

Tööhüpoteesi kohaselt rakendub ajakirjandusklausel ka riigi infotoimingute puhul, sh riigi oma väljaannetes info avaldamiseks. Ei saa olla kuidagi seadusandja eesmärk välistada riigi võimalust avaldada kaaluka avaliku huviga isikuandmeid sisaldavat informatsiooni kui sellist võimalust pole ette nähtud isikuandmete kaitse seaduse kõrval mõnes teises seaduses. Selliseid olukordi võib esineda eritüübilisi: näiteks haigestub peaminister ning on kehtvalt võimetu oma ülesandeid täitma, kuid isiku tervises seisundit puudutavat infot riik ise ju väljastada ei saa, või avaldatakse haldusorganit puudutavaid valeväiteid ning neid väiteid saaks ammendavalt ümber lükata ainult tõeste väidete esitamisega või siis saab haldusorganile rutiinse tegevuse käigus teatavaks oluline info, mille avaldamata jätmine võiks ühiskonnaliikmetele tuua kaasa ebasoovitavaid tagajärgi.

Esmalt keskendub bakalaureusetöö isikuandmete kaitse seaduse ajakirjandusklausli lahtimõtestamisele defineerides IKS § 11 lg 2 kasutatud mõisteid. Seejärel asetab uurimistöö uuritud sätte riigi ja riigi infotoimingute konteksti ning küsib, kas riigile laieneb väljendusvabadus, kas ja millised riigi väljaanded on meedia ning kas riigil saab olla ajakirjanduslikke eesmärgi.

## 1. ISIKUANDMETE KAITSE SEADUSE AJAKIRJANDUSKLAUSEL

Isikuandmete kaitse seadusesse lisati 2007. aastal erand põhimõttele, mille kohaselt võib isikuandmeid töödelda üldjuhul üksnes andmesubjekti nõusolekul (§ 10 lg 1). IKS § 11 lg 2 kohaselt võib isikuandmeid ilma andmesubjekti nõusolekuta ajakirjanduslikul eesmärgil töödelda ja avalikustada meedias, kui selleks on ülekaalukas avalik huvi ning see on kooskõlas ajakirjanduseetika põhimõtetega. Andmete avalikustamine ei tohi ülemääraselt kahjustada andmesubjekti õigusi. See põhimõte võtab üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 95/46/EÜ artikli 9: „Kui isikuandmeid töödeldakse ainult ajakirjanduse jaoks või kirjandusliku või kunstilise eneseväljenduse huvides, sätestavad liikmesriigid erandid või kõrvalekalded käesoleva peatüki, IV peatüki ja VI peatüki sätetest ainult siis, kui see on vajalik selleks, et viia omavahel vastavusse eraelu puutumatuse õigust ja sõnavabadust reguleerivad eeskirjad.“<sup>7</sup>

Nii seaduseelnõu seletuskirja kui eelnõu Riigikogus tutvustanud justiitsministri<sup>8</sup> sõnade kohaselt on regulatsiooni muudatus kompromiss sõnavabaduse ja isikuandmete kaitse vahel. Põhiseaduses § 45 lg-s 1 sätestatud sõnavabaduse põhimõte on iseenesest juba üsna detailne ja konkreetne: „Igaühel on õigus vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil. Seda õigust võib seadus piirata avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitseks. Seadus võib seda õigust piirata ka riigi ja kohalike omavalitsuste teenistujatel neile ameti tõttu teatavaks saanud riigi- või ärisaladuse või konfidentsiaalsena saadud informatsiooni ning teiste inimeste perekonna- ja eraelu kaitseks, samuti õigusemõistmise huvides.“ Sellega

---

<sup>7</sup> Direktiivi tõlgendamisel võib esineda tõlkest tulenevaid erinevusi. Nt kas tõlkida *freedom of expression* sõnavabaduseks või väljendusvabaduseks ning kuidas tõlkida termin *journalistic purpose*. Inglisekeelne direktiivi 95/46/EÜ artikkel 9 ütleb: „Member States shall provide for exemptions or derogations from the provisions of this Chapter, Chapter IV and Chapter VI for the processing of personal data carried out solely for journalistic purposes or the purpose of artistic or literary expression only if they are necessary to reconcile the right to privacy with the rules governing freedom of expression“.

<sup>8</sup> R. Lang. Isikuandmete kaitse seaduse eelnõu (1026 SE) esimene lugemine Riigikogus. Riigikogu stenogramm, 6.12.2006 kell 13.00.

sätestab põhiseadus rea printsiipe, millega peab info levitamisel (sh ka avalikustamisel) arvestama. Näiteks nimetatakse erinevalt IKS-i ajakirjandusklauslist avaliku korra ja kõlbluse kaitse eesmärki. Need väärtused võivad ajakirjandusklauslis olla kaitstud teiste piiravate tingimustega: näiteks heade kommete ja ajakirjanduseetika põhimõtetega.

Tavapäraselt käsitletakse õigust informatsiooni saada ja levitada üheskoos<sup>9</sup>. Nii sätestab EIÕK artikkel 10 igäühe õiguse väljendusvabadusele, mis hõlmab mh vabadust saada ja levitada teavet ja mõtteid. Eesti põhiseaduses on õiguse teavet levitada ja seda saada üksteisest eraldatud paragrahvidesse 44 ja 45. Isikuandmete kaitse seaduse seletuskiri ei nimeta ajakirjandusklausli ühe võimaliku eesmärgina põhiseaduse § 44 sätestatud igäüheõigust vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni<sup>10</sup>. Seevastu on direktiivi artikli 9 eesmärk tasakaalustada privaatsusõigust just väljendusvabadusega, mis on tavapäraselt Euroopa õiguses laiem mõiste, kui põhiseaduse § 45 silmas peetud sõnavabadus. Direktiivi ülevõtva seaduse puhul tuleb eeldada, et see sooviti üle võtta direktiiviga kooskõlas, mistõttu tuleb eeldada ka seda, et ajakirjandusklausli eesmärk on tasakaalustada isikuandmete kaitset lisaks sõnavabadusele põhiseaduse tähenduses ka vabadusega teavet ja mõtteid saada.

Isikuandmete ajakirjanduslikul eesmärgil töötlemiseks ja meedias avalikustamiseks tehtud erand eeldab seletuskirja kohaselt kolme tingimuse koosinemist:

- a) selleks on ülekaalukas avalik huvi;
- b) see on kooskõlas heade kommete ja ajakirjanduseetika põhimõtetega;
- c) see ei kahjusta andmesubjekti õigusi ülemäära<sup>11</sup>.

Autori hinnangul ei pruugi nende kolme tingimuse kontrollimisest piisata ning kontrollida tuleb ka andmete avalikustamise eesmärki ja kanalit. Kas eraisiku blogi või kohaliku omavalitsuse infoleht on meedia ja ajakirjandusklausel kohaldatav? Kas ajalehes avaldatud reklaam on avaldatud ajakirjanduslikul eesmärgil? Seetõttu tuleb ajakirjandusklausli

---

<sup>9</sup> Ü. Madise (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012. § 44. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/>.

<sup>10</sup> Samas ei ole isikuandmed üldjuhul ka „üldiseks kasutamiseks levitatav informatsioon“. Vt RKÜKo 3-3-1-5-09, p 21.

<sup>11</sup> Isikuandmete kaitse seaduse eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/?op=emplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=063130007](http://www.riigikogu.ee/?op=emplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=063130007). (04.03.2013)

kohaldamisel hinnata ka seda, kas töötlemine ja avalikustamine toimub ajakirjanduslikul eesmärgil ning kas avalikustamine toimub meedias.

Alljärgnevalt uuritakse esmalt isikuandmete töötlemise üldiste põhimõtete mõju ajakirjandusklausli kohaldamisele ning seejärel lähemalt kõiki ajakirjandusklausli kohaldamise tingimusi:

- 1) meedia,
- 2) ajakirjanduslik eesmärk,
- 3) kooskõla heade kommete ja ajakirjanduseetika põhimõtetega,
- 4) ülekaalukas avalik huvi,
- 5) andmesubjekti õiguste ülemäärane kahjustamine.

Ehkki viimased kaks tunnust on omavahel nii tihedas seoses, et neid saaks vaadelda ka koos, seda käesolevas bakalaureusetöös siiski ei tehta. Peamiselt seetõttu, et andmesubjekti õiguste ülemäärase kahjustamise keeld on ajakirjandusklauslis esitatud üksnes avalikustamise suhtes. Seevastu avaliku huvi ülekaalukust nõutakse nii töötlemises kui avalikustamises. Mistõttu võib ajakirjandusklausli kohaldamisel jõuda ka tõlgenduseni, millekohaselt isikuandmete töötlemisel enne avalikustamist piisab ülekaalukast (ehk olulisest) avalikust huvist ning andmesubjekti õigustega seda kaaluma ei pea.

### **1.1 Isikuandmete töötlemise üldiste põhimõtete mõju ajakirjandusklauslile**

IKS §-s 6 välja toodud isikuandmete töötlemise põhimõtted on nõ sulgude ette toodud reeglid, mida peab kõigi eriosa regulatsioonide tõlgendamisel arvestama. Sisuliselt omaksid IKS § 11 lg 2 tõlgendamisel suurimat mõju seaduslikkuse ja eesmärgipärasuse põhimõte. Kasutuse piiramise põhimõte on seevastu IKS § 11 lg-s 2 sätestatuga vastuolus.

Eelnõu seletuskirjast ei selgu, millest lähtuvalt on seaduslikkuse põhimõte seaduse tekstis lahti mõtestatud läbi isikuandmete kogumise: „isikuandmeid võib koguda vaid ausal ja seaduslikul teel“. On ilmne, et seaduslikkuse põhimõte peaks kehtima ka teiste isikuandmete töötlemise vormide (sh avalikustamise) kohta ning seda kinnitab ka seletuskiri, mis laiendab seaduse teksti ning lisab, et isikuandmeid tuleb töödelda õiglaselt ja seaduslikult, isikuandmete töötlemisega ei tohi ülemääraselt ega seadusliku aluseta piirata andmesubjektide õigust eraelu puutumatusele.



Lähtudes seaduse tekstist ei esitata seaduslikkuse nõuet andmete avalikustamisele. Samas võib selle tingimuse puudumise osaliselt kompenseerida eesmärgipärasuse põhimõte. Seaduses on see lahti kirjutatud § 6 lg 2 järgmiselt: „isikuandmeid võib koguda üksnes määratletud ja õiguspärase eesmärkide saavutamiseks ning neid ei või töödelda viisil, mis ei ole andmetöötlemise eesmärkidega kooskõlas“. Tähte närides võib küll vaadata andmete kogumist ja töötlemist rangelt lahus olevate tegevustega. Kui andmed on kogutud seaduslikku eesmärki silmas pidades, kuid selle kõrvale tekib ka teine õiguspäratu eesmärk, siis grammatiliselt tõlgendades seaduslikkuse nõuet töötlemise eesmärgile pole esitatud. Nõustun, selliselt oleks tegu pahatahtliku tõlgendusega, mis ei lähtu seaduse mõttest ja eesmärgist. Ütleb seletuskirigi, et just andmete kogumise eesmärgist peab lähtuma järgnev andmete töötlemine. Sealjuures ei välista seletuskiri hilisemat eesmärgi muutumist<sup>12</sup>, ent üldjuhul tuleb igal uuel eesmärgil töötlemiseks saada andmesubjektilt selgelt väljendatud nõusolek.

Paragrahvis 6 p-s 4 nimetatud kasutuse piiramise põhimõte seab isikuandmete muudel eesmärkidel kasutamise tingimuseks andmesubjekti nõusoleku või pädeva organi loa. Just sellele põhimõttele teebki erandi § 11 lg 2<sup>13</sup>.

IKS § 11 lg-st 1 ilmneb, et uuritav säte ei tee siiski erandit üksnes andmesubjekti nõusoleku osas, vaid erand kehtib sisuliselt ka kõigile teistele isikuandmete töötlemisega seotud põhimõtetele ja reeglitele, mida IKS sätestab. Nimelt ütleb seadus, et kui andmeid avalikustatakse IKS § 11 lg 2 alusel, ei kohaldata isikuandmete töötlemisele käesolevas seaduses teisi paragrahve. See tähendab, et ajakirjanduslikul eesmärgil andmeid töödeldes ja meedias avalikustades ei kehti enam §-s 6 nimetatud põhimõtted, samuti ei kohaldu näiteks § 10 lg 2, mis nimetab haldusorgani puhul väga piiratud võimalused isikuandmete töötlemiseks.

## **1.2 Meedia**

IKS § 11 lg 2 seab üheks andmete avalikustamise tingimuseks selle, et avalikustamine toimuks meedias.

---

<sup>12</sup> Vt ka isikuandmete kaitse seadus § 6 p 4.

<sup>13</sup> Eelnõu seletuskirjas nimetatakse kasutuse piiramise põhimõtte ainsa erandina küll § 16, mille kohaselt pole nõusolekut tarvis ka teadusuuringu või statistika koostamise puhul.

Õigekeelsussõnaraamat defineerib meediat kui massiteabevahendeid või massisuhtlusvahendeid<sup>14</sup>. Tavakasutuses on meedia definitsioon aga märksa kitsam, kui seda defineerib klassikaline massikommunikatsiooni teooria. Klassikaline massikommunikatsiooni teooria kipub vältima väga selget piiritlemist meedia ja mitte-meedia vahel. Pigem iseloomustatakse meediat sellele iseloomulike tunnuste järgi. Tavakasutuses peetakse meedia all silmas eeskätt laia leviga traditsioonilisi meediaväljaandeid ehk nn kutselist ajakirjandust: ajalehti, ajakirju, raadiot ja televisiooni. Uue meedia levikuga tajutakse meediana üldjuhul ka sarnaseid *online*väljaandeid, mis annavad edasi uudissisu.

Massikommunikatsiooniteoorias defineerib Denis McQuail meediat või massimeediat kui suure levialaga kommunikatsioonivahendeid, mis jõuavad ühiskonnas peaaegu igäheni. See mõiste osutab pika ajalooga meediumitele nagu ajalehed, ajakirjad, film, raadio, televisioon ja fonogramm. McQuail'i hinnangul on piir uut tüüpi meediumitega, eeskätt Internetiga, veel ebamäärane<sup>15</sup>. Philip Rayner ja Peter Wall defineerivad meediat läbi seitsme tunnuse: (a) meedia jõuab suure hulga inimesteni, (b) meediat toodetakse tsentraalselt, kuid tarbitakse individuaalselt, (c) meediatooted muutuvad kultuuri osaks, (d) meediale kehtivad regulatsioonid ja selle tegevust kontrollitakse, (e) meedia tugineb arenenud tehnoloogiale, (f) meedia käib ajaga kaasas, on modernne ja (g) meedia tootmine on kasutatavate tehnoloogiate tõttu kallis, mistõttu omavad meediat tihti suured korporatsioonid, ka rahvusvahelised, või riik ja valitsusasutused<sup>16</sup>. Meediadefinitsiooni paindlikkusest annab aimu ka see, et uue meedia ja sotsiaalmeedia definitsioonid võimaldavad meediana defineerida ka kahepoolse suhtluse kanaleid (nt MSN, Skype, Facebook jm)<sup>17</sup>, mis aga ei lähtu massikommunikatsiooni teooria põhimõtetest.

Ka AKI leiab, et ajakirjandusklauslis silmas peetud meedia ei tähenda pelgalt kutselist ajakirjandust ning IKS § 11 lg-le 2 võib tugineda igäüks<sup>18</sup>, kes isikuandmeid sisaldavat teavet

---

<sup>14</sup> Eesti õigekeelsussõnaraamat 2006. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.eki.ee/dict/qs/>.

<sup>15</sup> D. McQuaili. Massikommunikatsiooni teooria. 4. vlj. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2003. Lk 3.

<sup>16</sup> P. Rayner, P. Wall. As Media Studies: the Essential Indtroduction for AQA. New York: Routledge 2008. Lk 9-17.

<sup>17</sup> V. Tamm. Põlvkondadevaheline suhtlus uue meedia kanalites. Magistritöö TÜ ajakirjanduse- ja kommunikatsiooni instituudis 2012. Lk 10.

<sup>18</sup> AKI menetluspraktikast ilmneb siiski, et päris tingimustega igäüks ajakirjandusklauslile tugineda ei saa. Vt nt AKI ettekirjutus-hoiatus 2.1-6/11/104.

avalikkuse ette toob. Näitena nimetab AKI muudest meedia vormidest veebipäevikuid, netifoorumeid, netikommentaare ja suhtluskeskkondasid<sup>19</sup>.

Seega on meedia näol tegu petlikult lihtsa terminiga, mis tegelikkuses võib väljenduda väga erinevates info edastamise vormides. Isikuandmete kaitse seaduse ajakirjandusklausli eesmärgist ja kontekstist lähtuvalt tuleb meediat siiski defineerida kui massikommunikatsiooni vahendit<sup>20</sup>. IKS-i seletuskiri räägib isikuandmetele juurdepääsu teadlikust võimaldamisest määratlemata isikute ringile ja avalikustamise ettenägematust mõjust ja ulatusest. Sellises kontekstis ei saa rääkida andmete avalikustamisest kahepoolses suhtluses või kindlaksmääratud isikute ringile. Samuti eeldab massikommunikatsioon organiseeritud tegevust info avaldamisel ning tehnilist vahendit info levitamisel (avalik koosolek ei ole meedia, seal levitav lendleht võib seda aga olla). Arvestades ka, et nii seaduseelnõu seletuskiri kui direktiiv 95/46/EÜ räägivad laiemalt sõnavabaduse kaitsmise eesmärgist mitte ajakirjandusvabaduse kaitsmisest, ei saa IKS-i kontekstis meediat defineerida ka kitsendavalt kui pelgalt kutselist ajakirjandust.

### 1.3 Ajakirjanduslik eesmärk

Ajakirjandusliku eesmärgi defineerimine on peaaegu sama keeruline. Ajakirjanduse eesmärgile on antud peaaegu niisama palju erinevaid definitsioone kui on defineerijaid. Sealjuures sõltuvad definitsioonid väga palju defineerija ilmavaatest, definitsiooni sõnastamise ajaloolisest kontekstist, valitsevast ideoloogiast ja meediamaastriku hetkeolukorrast.

Sealjuures tuleb ajakirjandusliku eesmärgi defineerimisel isikuandmete kaitse seaduse kontekstis arvestada ka direktiivi sõnastusega, mis kasutab terminit *journalistic purpose*. See on tähendusvarjundilt pisut erinev ning tõlgitav ka kui ajakirjanduslik ülesanne või funktsioon. Samas on *journalistic purpose* direktiivis ning Euroopa Kohtu Satakunnan Markkinapössi OY lahendis<sup>21</sup> tõlgitud eesti keelde hoopis väljendiga ajakirjanduse jaoks,

---

<sup>19</sup> Andmekaitse Inspektsiooni tegevuspõhimõtted, kinnitatud peadirektori 2011. a 9. septembri käskkirjaga nr 1.1-4/11/15.

<sup>20</sup> Selguse huvides tuleb märkida, et ükski teooria ei ütle, kui suur peab olema täpselt auditoorium, et rääkida saaks massikommunikatsioonist ja meediast.

<sup>21</sup> EKo 16.12.2008, C-73/07, p 55.

millest tuleneks justkui direktiivi eesmärk kaitsta kitsalt elukutselise ajakirjanduse sõnavabadust. Autori hinnangul on see eksitav tõlge, millele viitab esmajärjekorras direktiivi kontekst – kaitsta väljendusvabadust erinevates vormides, meedia kõrval ka kunstis ja kirjanduses. Ning teiseks, nimetatud Euroopa Kohtu lahendi kohaselt saab ajakirjandusliku tegevusena kvalifitseerida sellise andmete töötlemise, mille eesmärk on teabe, arvamuste ja mõtete avalikustamine, olenemata edastamise vahendist. Samuti kinnitab Euroopa Kohus, et see ei puuduta üksnes meediaettevõtteid<sup>22</sup>.

Eesti õiguskorras ajakirjanduslikku eesmärki otsesõnu defineeritud ei ole. Küll räägib sellest eesmärgist mitmel puhul näiteks meediateenuste seadus. Meediateenuste seadus käsitleb esmajärjekorras audiovisuaalmeedia teenuste ja raadioteenuste osutamise korda, tegevuspõhimõtteid ja nõudeid nende teenuste osutajatele. Sealjuures nimetatakse §-s 4 lg-tes 1 ja 2 kummagi teenusevormi osutamise puhul peamise eesmärgina üldsusele teavituslike, hariduslike või meelelahutuslike saadete pakkumist. Selle loendi puhul ei ole küll tegu eesmärgiga, pigem vahendiga. Küll aga saaks sellest loendist tuletada eesmärgina üldsuse teavitamise, harimise ja meelelahutuse pakkumise.

Erialakirjanduses on sageli nimetatud eesmärki võimaldada kodanikele täpset ja usaldusväärset teavet, mida nad vajavad vabas ühiskonnas toimimiseks<sup>23</sup>. See eesmärk hõlmab eneses väga erinevaid ajakirjanduse rolle: nt ühise keele, kogukonna ja ühisteadvuse loomist, ühiskonna eesmärkide selgitamist, kangelaste ja antikangelaste järele valvamist, kodanike meelelahutamist jms.

Eelnevast nähtub justkui oleks ajakirjanduslik eesmärk väga tihedalt seotud avaliku huvi mõistega. Samal arvamusel näib olevat ka EALL-i esimees ja meediaõppejõud Mart Raudsaar, kes on kirjutanud, et ajakirjanduse eesmärk ongi sõltumatult teenida avalikku huvi<sup>24</sup>. Autori hinnangul pole aga nende mõistete omavaheline otsene sidumine võimalik.

---

<sup>22</sup> EKo 16.12.2008, C-73/07, p 61-62.

<sup>23</sup> Vt Principles of Journalism. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.journalism.org/resources/principles>, aga ka S. Munir, Purposes, Functions and Obligations of Journalism. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.jdhr.org/publications/media-and-development/Purposes.%20functions%20and%20obligations%20of%20journalism-ISA.pdf>. (27.02.2013)

<sup>24</sup> M. Raudsaar. Mart Raudsaar: Ajakirjandus peab teenima avalikku huvi ja olema sõltumatu. Delfi, arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/mart-raudsaar-ajakirjandus-peab-teenima-avalikku-huvi-ja-olema-soltumatu.d?id=60737491> (27.02.2013).

Ajakirjanduslik eesmärk on märksa laiem mõiste ja hõlmab eneses ka meelelahutuse pakkumist ja teavitamist ilma kitsendavate kriteeriumiteta.

McQuail on välja pakkunud viis põhilist meedia ülesannet ehk funktsiooni ühiskonnas<sup>25</sup>:

- Informeerimine (sh pakkuda informatsiooni ühiskonna ja kogu maailma sündmuste ning seisundite kohta; võimusuhetele osutamine; uuenduste, kohanemise ja progressi hõlbustamine).
- Sidustamine (sh sündmuste ja informatsiooni tähenduse selgitamine, tõlgendamine ja kommenteerimine; väljakujunenud võimuhete ja normide toetamine; sotsialiseerimine; erinevate tegevuste koordineerimine; konsensuse kujundamine; prioriteetide järjestamine ja sellest teadaandmine)
- Kultuurilise jätkuvuse tagamine (sh domineeriva kultuuri väljendamine, subkultuuride ja uute kultuuriliste arengute tunnustamine; ühiste väärtuste edendamine ja säilitamine).
- Meelelahutus (sh lõbu, meelelahutuse ja muude lõdvestusviiside pakkumine; sotsiaalse pinget vähendamine).
- Mobiliseerimine (sh poliitiline, militaarne, majanduslik, tööalane ja vahel ka usuline kihutustöö ühiskondlike eesmärkide saavutamiseks).

AKI on oma menetluspraktikas leidnud, et ajakirjanduslik eesmärk IKS § 11 lg 2 mõttes tähendab eelkõige väljendusvabadusest tulenevat põhiõiguste teostamist, mis kätkeb endas meediaväljaannete õigust vahendada ja avaldada üldsust huvitavat informatsiooni<sup>26</sup>.

Kokkuvõtteks, kuigi esmalt esitatud definitsioon nimetas ajakirjandusliku eesmärgina kitsendavalt sellise teabe jagamist, mida inimesed vajavad vabas ühiskonnas toimimiseks, selgitasid hilisemad põhimõtted oluliselt praktilisema vaatega, et jagada tuleb ka infot, mida inimesed soovivad ning et meelelahutuse ja tõeliselt olulise vahel peab valitsema tasakaal. Seega võib käesoleva uurimistöö kontekstis ajakirjanduslik eesmärk olla inimestele teabe pakkumine, mida inimesed soovivad või vajavad. Toimugu see siis kas teavitamise, harimise või tasakaalustatud kujul ka meelelahutuse pakkumise vormis.

---

<sup>25</sup> D. McQuail, lk 72-73.

<sup>26</sup> AKI vaideotsus 2.1-3/12/104.

## 1.4 Kooskõla heade kommete ja ajakirjanduseetika põhimõtetega

Direktiiv 95/46/EÜ artikkel 9 räägib reeglitest, millega väljendusvabaduse üle valitsetakse (*rules governing freedom of expression*), kui ühest piiravast elemendist isikuandmete töötlemisel ajakirjanduslikul eesmärgil. IKS § 11 lg-s 2 väljenduvad need reeglid konkreetselt heade kommete ja ajakirjanduseetika põhimõtetena.

Ehkki termin *contra bonos mores* oli kasutusel juba Rooma õiguses, siis selle üldtermini kriteeriume Eesti seadustest ei leia<sup>27</sup>. Ka heade kommete näol on tegemist määratlemata õigusmõistega, mis on üldpõhimõttena Eesti õiguskorras sätestatud ja korduvalt kasutatud, kuid mille defineerimine ja kohaldamine on jäetud isikutevahelise- või kohtuvaidluse pärusmaale. Täpsemalt on kirjeldatud heade kommete vastasust vaid kitsamates tähendustes. Näiteks on tsiviilseadustiku üldosa seaduses § 86 lg-s 2 kirjeldatud tehingu heade kommete vastasust või konkurentsiseaduse §-s 50 kõlvatut konkurentsi, mis võib samuti seisneda heade kommete vastasuses. Need tunnused pole aga ajakirjandusklausli kontekstis kohaldatavad.

Huvitav on seegi, et Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud asjas Hashman ja Harrup vs Ühendkuningriigid<sup>28</sup>, et väljendusvabadust piirav regulatsioon peab olema selge ning ei lugenud piisavalt selgeks kohtuotsuses sisaldunud väidet, et kaebajate tegevus (jahisarve puhumine ja hõikumine käimasolnud jahi segamiseks) oli heade kommete vastane. Kohus märkis, et Ühendkuningriigi kohtu definitsioon heade kommete vastasusest („mis on pigem vale kui õige enamike kaaskodanike arvates“ ning et „see on teistele häiriv“) ei ole piisav ning ei anna juhust edaspidiseks käitumiseks.

Riigikohtu tsiviilkolleegium on heade kommetega seoses leidnud, et heade kommetega võib olla vastuolus ka õiguse teostamine, mille puhul kasutatakse seadusega lubatud vahendeid, kuid mille puhul on eesmärgiks kahju tekitamine teisele isikule<sup>29</sup>. Teises lahendis märgib Riigikohus, et kaaludes heade kommete vastasust teise isiku huvide teadliku kahjustamise tõttu (konkreetses otsuses oli tegu võlausaldaja huvidega ja tehingu heade kommete vastasusega), tuleb kaaluda kõrvuti kostja ettekujutuste, ajendite ja eesmärkidega ka hageja positsiooni<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> P. Varul jt (koost). Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2010, lk 268, p 3.3.1.

<sup>28</sup> EIKo 25.11.1999, 25594/94. Hashman ja Harrup vs Ühendkuningriigid.

<sup>29</sup> RKTko 3-2-1-7-10, p 37.

<sup>30</sup> RKTko 3-2-1-76-01. VI osa.

Kui heade kommete või heade kommete vastasuse kriteeriume pole võimalik üksüheselt sõnastada, tulebki lähtuda põhimõttest, et heade kommete instituut põhineb ajas muutuvatel ühiskonna väärtusstandarditel ning selle instituudi muutlikkusest ja pidevast arengust tingituna tulebki heade kommete üle otsustada iga juhtumi puhul eraldi ja sarnaste juhtumite puhul igakord uuesti. Need on eetika ja moraali normid, millest lähtub keskmine ühiskondlikus elus osaleja ning mida aktsepteerib mõistlik kõrvalseisja konkreetses kontekstis ja konkreetsel ajahetkel.

Ajakirjanduseetika põhimõtted on heade kommete kõrval märksa selgemalt kirjeldatud. Eesti ajalehtede liidu (EALL) üldkoosolek kiitis 1998. aastal heaks Eesti ajakirjanduseetika koodeksi<sup>31</sup>, millega liitus ka Eesti Ringhäälingute Liit. Nendesse kahte organisatsiooni kuulub enamik Eestis tegutsevaid meediaväljaandeid. Tegu on seega meediaväljaannetevahelise kokkuleppega, mis on ka avalikkuse poolt aktsepteeritud. Siiski ei viita ajakirjandusklausel mitte ajakirjanduseetika koodeksile vaid laiemalt ajakirjanduseetika põhimõtetele. See annab tunnistust, et nimetatud koodeks ei saa olla ainus ajakirjanduseetika tõlgendamise allikas.

Sellest tulenevalt on ka ajakirjanduseetika põhimõtete mõistes oluline hulk määratlematust. Ka EIK ei defineeri ajakirjanduseetikat, küll aga nimetab seda korduvalt ühe olulise eeldusena selleks, et ajakirjandusväljaanne saaks kasutada oma väljendusvabadust: „Kohus märgib, et kaitsmaks ajakirjanduse õigust levitada teavet avalikku huvi pakkuvates küsimustes on tarvis, et ajakirjandus tegutseks heas usus ning pakuks faktidele põhinevat „usaldusväärset ja täpset“ teavet kooskõlas ajakirjanduseetikaga“.<sup>32</sup> Riigikohtu tsiviilkolleegiumi praktikas on ajakirjanduseetikat ja ajakirjanduseetika koodeksit nähtud eeskätt abistava tõlgendusvahendina, mis kuulub pigem moraali kui õiguse valdkonda ning asja lahendamisel on eelistatud põhineda pigem põhiseaduse või võlaõigusseaduse normidele<sup>33</sup>.

Seega vajab ka ajakirjanduseetika põhimõtete jälgimine igakordset hindamist – kas vaadeldav tegu on kooskõlas ajakirjanduse käitumisstandardite ja üldkehtiva moraalliga.

---

<sup>31</sup> Eesti ajakirjanduseetika koodeks. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.eall.ee/eetikakoodeks.html> (25.02.2013).

<sup>32</sup> Vt EIKo 29183/95, 21.01.1999, Fressoz ja Roire vs Prantsusmaa; EIKo 49017/99, 17.12.2004, Pedersen ja Baadsgaard vs Taani; EIKo 21980/93, 20.05.1999, Bladet Tromsø ja Stensaas vs Norra.

<sup>33</sup> Vt RKTko 3-2-1-138-02 p 11 ja RKTko 3-2-1-17-05 p 28-29.

## 1.5 Ülekaalukas avalik huvi

Eelnõu seletuskirja kohaselt tähendab ülekaalukas avalik huvi eeskätt seda, et ilma nõusolekuta ei või meedias kajastada sellist isikut või isikuga seotud sündmust, kelle või mille vastu avalik huvi puudub. Sealjuures täpsustab seletuskiri, et eelkõige on avalik huvi avaliku elu tegelaste ja nendega seotud sündmuste vastu, kes on pidanud juba arvestama sellega, et nende vastu on kõrgendatud avalikkuse tähelepanu. Seega seaduseelnõu seletuskiri avaliku huvi ammendavalt defineerida ei püüa.

Täpsustus avaliku elu tegelaste kohta ei ole mõiste avamiseks piisav ning võib olla ka eksitav, sest avaliku huvi defineerimine avaliku elu tegelase kaudu võib anda ootamatuid tulemusi. Avaliku elu tegelase eraelu võib samuti olla teatud sorti avaliku huvi objektiks<sup>34</sup>. Ometi sätestab põhiseaduse § 26 rangelt igäühele õiguse perekonna- ja eraelu puutumatusele. R. Maruste on rõhutanud, et Eesti põhiseadus kasutab isegi rangemat ja kitsendavamalt sõnastust perekonna- ja eraelu kaitsel kui Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. Viimase järgi on igäühel õigus sellele, et austatakse tema era- ja perekonnaelu<sup>35</sup>.

Avaliku huvi definitsiooni aga põhiseadus ei anna<sup>36</sup>, ehkki sarnase terminina on põhiseaduse § 32 nimetatud üldist huvi, mis aga ei pruugi olla avaliku huvi sünonüüm. Muudes seadustes on levinum termin avalik huvi, samuti leiab Riigikohtu praktikast sagedamini just avaliku huvi mõistet.

Euroopa Inimõiguste Kohus on mitmes konkreetsetes meediavaidluses kirjeldanud avaliku huvi kaalumist isegi kahe tunnuse kaudu: (a) avalik huvi informatsiooni vastu ning (b) kas isik oli tuntud ja mis oli informatsiooni eesmärk<sup>37</sup>. EIK mõõnab lahendis Axel Springer AG vs

---

<sup>34</sup> Nt on EIK leidnud, et avaliku elu tegelase kodu aadressi avaldamine on eraelu puutumatuse riive ja selle avaldamiseks polnud meediaväljaandel õigust. Vt EIKo 09.10.2012, 42811/06, *Alkaya vs Türgi*.

<sup>35</sup> R. Maruste, lk 422.

<sup>36</sup> Sellest hoolimata sisaldab põhiseaduse kommenteeritud väljaanne näiteid avalikust huvist: sh riigi julgeolek, vajadus kaitsta tunnistajaid kättemaksu eest või hoida saladuses politsei meetodeid kuriteo uurimisel. Samuti väidavad kommentaarid, et avalik huvi ei ole samastatav ajakirjaniku uudishimu või tema kaudu mõne isiku erahuviga. Ü. Madise (peatoim), § 45.

<sup>37</sup> Vt EIKo 04.12.2012, 51151/06, *Küchl vs Austria*; EIKo 07.02.2012, 39954/08, *Axel Springer AG vs Saksamaa*; EIKo 07.02.2012, 40660/08, *von Hannover vs Saksamaa* (nr 2).



Saksamaa<sup>38</sup>, et avalik huvi sõltub üldjuhul konkreetsest vaidlusobjektist, kuid toob siiski välja, et avalik huvi ei ole mitte üksnes poliitiliste või kriminaalteemade vastu, vaid võib esineda ka spordi või meelelahutuse teemade vastu. Küll aga ei pruugi esineda avalikku huvi nt presidendi väidetavate abieluraskuste suhtes või kuulsa laulja finantsraskuste suhtes. Teise tunnuse puhul tuleb EIK kohtu hinnangul teha selget vahet avaliku elu tegelaste ja teiste isikute vahel. Kui avalikkusele mittetuntud isikud võivad nõuda erilist kaitset oma eraelu puutumatusel, siis sama ei kehti avaliku elu tegelaste puhul. Kohtu hinnangul tuleb fundamentaalselt eristada, kas demokraatlikus ühiskonnas vajaliku debati pidamiseks esitatakse fakte, mis puudutavad poliitikuid nende ametlike funktsioonide täitmisel või eraelulise fakte isikute kohta, kes sellist funktsiooni ei kannu. Kaasuses *von Hannover vs Saksamaa*<sup>39</sup> leidis EIK, et avaliku elu tegelase eraelu kaitsesfääri ulatus sõltub sellest, milline on tema kohta avaldatava informatsiooni eesmärk: kui informatsiooni eesmärk on edastada informatsiooni avalikkusele huvipakkuval teemal, siis aheneb isiku eraelu kaitsesfäär ning kui informatsiooni eesmärk on üksnes sensatsioon või meelelahutus, siis avardub eraelu kaitsesfäär.

Nii Eesti kui EIK kohtupraktikas ja Andmekaitse Inspektsiooni praktikas on avaliku huvi kaalumisel tihti esitatud ka küsimus, kas vaidlusalused isikuandmed on ikka avaliku huvi objekt või on objektiks demokraatlikus riigis vajalik diskussioon, mida saab pidada ka ilma vaidlusaluste isikuandmete avalikustamiseta.

Eestikeelses erialakirjanduses on avaliku huvi mõistet põhjalikumalt avanud K. Ikkonen, kes väidab *Juridicas* avaldatud artiklis, et avalik huvi on suunatud avaliku hüve loomisele või säilitamisele, seega on avalik hüve avaliku huvi esemeks ja eesmärgiks. Avalik hüve on miski, millest on huvitatud riigi kui kogukonna liikmed tervikuna või siis suured sotsiaalsed grupid<sup>40</sup>.

Õigusteoreetikud küll vaidlevad, kas avaliku huvina saab vaadelda ka kogukonna liikmete erahuvide summat (utilitaarne vaade) või on avalik huvi jagamatu ja midagi nõ indiviidiülest (unitaarne vaade). Näiteks võib olla üksikult võttes enamuse kogukonna liikmete huvi hoiduda riigimaksude tasumisest. Samas on selge, et riigi kui terviku (sh jagamatult kõik kogukonnaliikmed) huvides maksustamisest loobumine ei ole. Seega on avalik huvi pigem

---

<sup>38</sup> EIKo 07.02.2012, 39954/08, *Axel Springer AG vs Saksamaa*.

<sup>39</sup> EIKo 07.02.2012, 40660/08, *von Hannover vs Saksamaa* (nr 2).

<sup>40</sup> K. Ikkonen „Avalik huvi kui määratlemata õiguspõhiste“ – *Juridica* 2005 III, lk 194.

küsimus sellest, mida kogukond peaks soovima, mis on kogukonnale tervikuna kasulik kui sellest, mida soovivad indiviidid summaarselt<sup>41</sup>. Nõnda saab avaliku huvi vaadelda ka seotuna riigi huviga.

Sümpaatne näib K. Ikkoneni selgitus avaliku huvi määratlemise kohta: „Selleks, et miski muutuks õigussüsteemis ühiskondlikuks hüveks, peab see asjaolu muutuma õiguslikult tunnustatud ja selle tähenduses õigustatud huviks. Selliselt legitimeeritud huvi realiseerimine on *prima facie* tagatud. Nii omandab huvi normatiivse staatuse ehk normi-iseloomu. Seega on avalik huvi põhjuseks, mille pärast kaitstakse üldist ehk ühiskondlikku hüve. Avalik huvi esitab nõudmisi kas tegevusele või tegevusetusele avaliku hüve kaitseks“<sup>42</sup>.

Antud käsitluses on ühiskondlik ehk avalik hüve avaliku huvi sihtmärk. Seega tuleks avaliku huvi määratlemiseks defineerida esmalt kaitstav avalik hüve. Seejärel saab hinnata, kas avalik huvi on erahuviga võrreldes ülekaalukas või mitte.

## 1.6 Andmesubjekti õiguste ülemäärane kahjustamine

Kuna ajakirjandusklausel seab tingimuseks avaliku huvi ülekaalukuse, tuleb tegelikult kaaluda ka avaliku huvi suurust ning seda võrdluses andmesubjekti õiguste kahjustamise määraga<sup>43</sup>. Segadust tekitab ajakirjandusklausli sõnastus, mille kohaselt saab andmeid avalikustada ainult ülekaaluka avaliku huvi korral. Järgmine lause aga ütleb, et selline avalikustamine ei tohi andmesubjekti õigusi kahjustada ülemääraselt. Kas saakski andmesubjekti õiguste kahjustamine olla ülemäärane, kui eelnevalt on juba tuvastatud ülekaalukas avalik huvi? Praktikas pole ju võimalik olukord, kus mõlemad kaalukaused kaaluvad teise samaaegselt üles. Sealjuures tuleb ka tähele panna, et ülekaalukat avalikku huvi nõutakse ajakirjandusklauslis nii töötlemise kui avalikustamise eeltingimusena. Ülemäärase õiguste kahjustamise keeld on esitatud aga ainult avalikustamise puhul.

Ajakirjandusklausli teine lause ütleb: „*Andmete avalikustamine ei tohi ülemääraselt kahjustada andmesubjekti õigusi*“. Seletuskirja kohaselt tähendab see, et igal üksikjuhtumil ja

---

<sup>41</sup> A. McHarg „Reconciling Human Rights and the Public Interest“ – Modern Law Review, vol 62, nr 5, 1999. Lk 671-696.

<sup>42</sup> K. Ikkonen, lk 199.

<sup>43</sup> Ü. Madise „Juristide salakeel ja andmekaitse“ – Eesti Päevaleht, 6.02.2008.

igasuguste andmete puhul peab meediaväljaande toimetus eraldi hindama, kas avalik huvi üldust huvitavate isikuandmete (nt avaliku elu tegelaste andmete) avalikustamiseks on niivõrd oluline, et kaalub üles andmesubjekti ja teiste isikute õiguste kaitse vajaduse. Põhimõtte vastab ka põhiseaduse § 45 sätestatule, mille kohaselt võib seadus piirata sõnavabadust muuhulgas teise isiku isikuõiguste kaitseks.

Piiripealsetel juhtudel isikuandmete avalikustamisel ajakirjandusklausli alusel tuleb isikuandmete kaitse seaduse eemärgist tulenevalt eelistada üldjuhul andmesubjekti õiguste kaitsmise prioriteetsust, mida kinnitab ka IKS-i seletuskiri. Avalikustamisele eelneva töötlemise puhul tuleb põhjendada eeskätt ülekaaluka (ehk olulise) avaliku huvi esinemist. Andmesubjekti õiguste kaitse on ka töötlemise puhul tegelikult nõutud läbi heade kommete ja ajakirjanduseetika põhimõtete instituutide.

Võib oletada, et ajakirjandusklausli sõnastuse eesmärk (üheaegsed viited ülekaalukale ja ülemäärasele) on eeskätt anda indikatsioon, milliseid tunnuseid omavahel kaaluma peab.

Isikuandmete kaitse seaduse kohaselt ei ole eesmärk kaitsta füüsiliste isikute eraelu puutumatust absoluutne ning sellest võib esineda erandeid. Ülekaalukas avalik huvi võib tingida isikuandmete avalikustamise meedias ning see võib riivata andmesubjekti õigusi, kuid ei tohi teha seda ülemääraselt.

Euroopa inimõiguste kohus testib isikuõiguste riive õiguslikkust üldjuhul kolme küsimuse kaudu: kas sekkumine isikuõigustesse oli kooskõlas seadusega või sätestatud seaduses, kas see oli sobiv vahend eesmärgi saavutamiseks ja kas see oli eesmärki silmas pidades demokraatlikus ühiskonnas vajalik<sup>44</sup>. Nii võib legitiimse eesmärgina IKS § 11 lg 2 kontekstis vaadelda eelnevalt nimetatud avalikku hüve kui avaliku huvi eesmärki. Vaadeldav seaduslik alus oleks IKS § 11 lg 2. Kaalumaks, kas sekkumine oli demokraatlikus ühiskonnas vajalik, on EIK analüüsinud järjepidevalt ka sõnavabaduse tasakaalu isiku õigusega eraelu puutumatusele<sup>45</sup> ehk IKS § 11 lg 2 kontekstis avaliku huvi ja andmesubjekti õiguste kahjustamist. Selleks kasutab EIK kuut kriteeriumi:

- Kas andmete avalikustamisel on panus avalikku huvi pälviva teema käsitlusse, sealjuures tuleb iga kord eraldi defineerida, mis oli asjas avalik huvi.

---

<sup>44</sup> A. McHarg, lk 685

<sup>45</sup> Vt EIKo 04.12.2012, 51151/06, *Küchl vs Austria*; EIKo 07.02.2012, 39954/08, *Axel Springer AG vs Saksamaa*; EIKo 07.02.2012, 40660/08, *von Hannover vs Saksamaa* (nr 2).

- Kui tuntud on isik, kelle kohta andmeid avaldatakse ning milliseid andmeid avaldatakse. Kohtu hinnangul tuleb fundamentaalselt eristada, kas demokraatlikus ühiskonnas vajaliku debati pidamiseks esitatakse fakte, mis puudutavad poliitikuid nende ametlike funktsioonide täitmises või eraelulise fakte isikute kohta, kes sellist funktsiooni ei kannu. Viimase puhul võib olla tegu samuti avaliku elu tegelasega, kuid eraelulises situatsioonis.
- Isiku eelnev käitumine teda puudutava informatsiooni avalikustamise küsimuses. Näiteks tuleb arvestada ka seda, kas isik on varem sama info avaldamise osas meediaga koostööd teinud.
- Informatsiooni saamise meetodid ning info tõepärasus. Siinjuures viitab kohus, et ajakirjanduse õigus tugineda konventsiooni artiklile 10 eeldab, et nad käituvad heas usus, põhinevad tegelikele faktidele ning pakuvad „usaldusväärset ja täpset“ infot kooskõlas ajakirjanduseetikaga.
- Avaldatu sisu, vorm ja tagajärjed. Viis, kuidas foto või info avaldatakse ja viis, kuidas isik fotol või infos avaldub, on samuti asjaolud, millega tuleb kohtu hinnangul arvestada. Samuti võib olla oluline, kas väljaanne, kus info avaldatakse, on suur või väike ning kas see levib piirkondlikult või üleriigiliselt.
- Andmete avaldajale kohaldatud sanktsiooni raskus. Ka seda võtab kohus arvesse kaalumaks väljendusvabadusse sekkumise proportsionaalsust<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Sellest tunnusest ei sõltu siiski IKS § 11 lg 2 kohaldamine, see muutub oluliseks alles siis, kui väljaannet on karistatud eraellu sekkumise eest.

## **2. RIIGI INFOTOIMINGUD JA AJAKIRJANDUSKLAUSEL**

IKS § 11 lg 2 regulatsioon näib olevat selge, kui jutt käib meediast kui kutselisest ajakirjandusest ja meedia kasutuses olevatest isikuandmetest. Kui aga kõnealused andmed on kogunud riik seaduslikul eesmärgil ning tekib vajadus andmete avalikustamiseks, siis vajab lähemat selgitamist millised tingimused peaksid olema täidetud, et ka riik saaks lähtuda andmete töötlemisel ja avalikustamisel samast alusest.

Esiteks vaatleb bakalaureusetöö, mil määral laieneb riigile väljendusvabadus, mille kaitsmine on üks ajakirjandusklausli eesmärke. Seejärel tuleb vaatlusele, kas ja millisel juhul kohaldub IKS § 11 lg 2 riigiasutuste väljaannete puhul ning kas on võimalik ka riigi ja meediaväljaannete koostöö nimetatud sätte alusel isikuandmete avalikustamisel – ehk kas riik saab osaleda selle sätte alusel andmete avalikustamisele eelnevas töötlemise protsessis, kui andmete lõplik avalikustaja on meediaväljaanne.

### **2.1 Riigi väljendusvabadus**

Isikuandmete kaitse seaduse tõlgendamisel ja kohaldamisel tuleb lisaks seaduses otsesõnu sätestatule arvestada ka seaduse eesmärgiga. Nagu eespool kirjeldatud, on seaduse eesmärk tasakaalustada väljendusvabadust isikuandmete kaitse ehk privaatsuspõhiõigusega. Et sätte eesmärk on laiem, kui vaid põhiseaduse § 45 sätestatud sõnavabaduse tasakaalustamine, tuleneb ülevõetud andmekaitse direktiivi 95/46/EÜ artiklis 9 sõnastatust, kus räägitakse väljendusvabadusest. Väljendusvabadus hõlmab endas lisaks sõnavabadusele ka õigust informatsiooni saada.

Tavapäraselt ei peeta riiki põhiõiguste kandjaks vaid adressaadiks. Seetõttu tuleb enne riigi infotoimingute analüüsi juurde asumist hinnata, kas ajakirjandusklausli eesmärgiga on kooskõlas selle kohaldamine riigi infotoimingute puhul, kuna sätte eesmärk võib olla kaitsta väljendusvabadust kui individuaalset õigust.

Teatud juhtudel on riikidel lisaks põhiõiguste kaitse negatiivsetele kohustustele ka positiivseid kohustusi. Nagu viitab Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika uurimisraport<sup>47</sup>, tõusetuvad EIK hinnangul positiivsed kohustused EIÕK artiklitest 2, 3, 8 ja 11. Samuti võivad need kohustused tõusetuda artiklist 10, mis kaitseb väljendusvabadust. Kohus on leidnud, et väljendusvabadus on keskse tähtsusega demokraatia toimimises ning riigid peavad kindlustama, et isikud saaksid efektiivselt kasutada õigust üksteisega suhelda. Demokraatlikus ühiskonnas aitab väljendusvabadus edastada informatsiooni ja mõtteid, ning veelgi enam, avalikkusel on õigus nimetatud informatsiooni ja mõtteid saada. Observeri ja Guardiani kaasuses<sup>48</sup> on EIK rõhutanud, et see poleks võimalik, kui ei oleks kaitstud pluralismi printsiip, mis on riigi kohustus. EIK praktikast nähtub peamiselt vajadus kaitsta indiviidide väljendusvabaduse teostamist, kuid riigi enda väljendusvabadust avaliku debati ja demokraatliku ühiskonna tagamisel otsesõnu ei kinnita.

Eesti põhiseaduse § 9 lg 2 ütleb, et põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused laienevad juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega. Ehkki Eesti riik ja kohalikud omavalitsused on vaieldamatult avalik-õiguslikud juriidilised isikud, leitakse üldiselt, et põhiõiguste ja –vabaduste olemusega ei ole kooskõlas nende laienemine avalikule võimule, sest tegu on olemuselt eeskätt üksikisikutele suunatud õiguste ja vabadustega ning nende eesmärk on sageli kaitsta indiviidi riigi omavoli eest. R. Axely märgib oma ülevaates põhiõigustest Eesti põhiseaduses, et ehkki Euroopa Kohus eitab üldiselt kohtupraktikas riigi põhiõigusi, on ka sellest reeglist erandeid. Euroopa Kohus on tunnustanud ülikoolide ja teaduskondade, avalik-õiguslike raadiojaamade ja kirikute põhiõigusvõimet. Selle taga on mõte, et need avalik-õiguslikud juriidilised isikud on esiteks sarnaselt eraõiguslikele juriidilistele isikutele privaatse füüsilise isiku vaba eneseteostuse väljenduseks ja teenivad olulisel määral nende individuaalsete põhiõiguste teostamise eesmärki (personaalse substraadi teooria) ja teiseks kujutavad endast iseseisvaid, riigist sõltumatuid või vähemalt riigist distantseerunud rajatisi (iseseisvaks muutmise teooria). Selle võib vahetult seostada PS § 9 eesmärgi ja olemuse klausliga. Kui avalik-õigusliku juriidilise isiku eesmärk seisneb

---

<sup>47</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu uurimisraport „Positive obligations on member States under Article 10 to protect journalists and prevent impunity“. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/16237F92-BCB9-4F12-9B1C-0EF6E3B2CB27/0/RAPPORT\\_RECHERCHE\\_Positive\\_obligations\\_under\\_Article\\_10\\_EN.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/16237F92-BCB9-4F12-9B1C-0EF6E3B2CB27/0/RAPPORT_RECHERCHE_Positive_obligations_under_Article_10_EN.pdf).

<sup>48</sup> EIKo 26.11.1991, 13585/88, *Observer ja Guardian vs Ühendkuningriigid*.

individuaalsete põhiõiguste realiseerimises ja kui nende iseseisvus riigi suhtes on nii tugev, et põhiõiguste olemus vabaduste tagajatena ei muutu, siis võib ta olla põhiõiguste kandja<sup>49</sup>.

„Ka ringhääling vastab nendele kriteeriumidele, kui ja niikaua kui ta on avalik-õiguslikult organiseeritud. Kui ta aga on korraldatud eraõiguslikult, ei tekita ta põhiõiguste kandjana niikuinii mingeid probleeme,“ möönab Axely.

Kui laiendada põhiõigusvõimet avalik-õiguslikule ringhäälingule, võib see laieneda ka muule avalik-õiguslikule meediale. Olemuslikult ja juriidiliselt võib iga avalik-õiguslikult väljaantav ajaleht või internetiblogi vastata samadele tunnustele, mis ringhääling. Erinevus oleks eeskätt info edastamise tehnilises viisis.

Kuna riik saab väljendusvabadust teostada ka ainult läbi konkreetsete isikute – teenistujate – on küsimus veelgi mitmekihiline: kas riigi teenistujale laieneb tema spetsiifilises funktsioonis väljendusvabadus. Ühelt poolt saab rääkida avalik-õigusliku meedia väljendusvabadusest, aga teiselt poolt riiki esindava isiku väljendusvabadusest.

Euroopa Inimõiguste Kohus on kaasuses *Castells vs Hispaania*, kus Baski aktivist ja Hispaania parlamendi liige mõisteti süüdi artikli pärast, milles ta kritiseeris valitsust selle eest, et too toetab sõjaväe rünnakuid baskide vastu, märkinud, et „ei tohi unustada pressi kesket osa õigusriigis [...] Pressivabadus annab avalikkusele ühe parima võimaluse avaldada ja kujundada arvamust oma poliitiliste liidrite ideede ja hoiakute kohta. Eriti annab see aga poliitikutele võimaluse peegeldada avalikku arvamust ja reageerida sellele, seega annab ta igauhele võimaluse osaleda poliitilises debatis, mis ongi demokraatliku ühiskonna sügavaks olemuseks.“<sup>50</sup> Seega leiab EIK, et parlamendiliikmele tema spetsiifilises funktsioonis laieneb väljendusvabadus ning sellise vabaduse kasutamine on oluline demokraatia toimimise tingimus.

Põhiseaduse kommentaarides rõhutatakse, et mitte ainult eneseväljendajal ei ole õigus sellisele informatsiooni ja ideede väljendamisele, „vaid publikul on õigus ka sellist informatsiooni saada“. Kohtuasjas *Lingens vs Austria*<sup>51</sup> märgiti, et ajakirjandusel lasub kohustus edasi anda teavet ja mõtteid nii poliitilistel teemadel kui ka kõigis teistes

<sup>49</sup> R. Alexy, Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/52846>.

<sup>50</sup> EIKo 23.04.1992, 11798/85, *Castells vs Hispaania*, p 43.

<sup>51</sup> EIKo 8.07.1986, 9815/82, *Lingens vs Austria*, p 41.

avalikkusele huvi pakkuvates küsimustes. Seega on ajakirjanduse ülesanne sellist teavet ja mõtteid edasi anda ning avalikkusel on õigus neid saada.<sup>52</sup>

Tagamaks ühelt poolt ajakirjanduse võimalust olulist teavet ja mõtteid edasi anda ning teiselt poolt avalikkuse õigust neid saada, võib üldjuhul eeldada ka riigi ja riigi esindajate õigust osaleda avalikus debatis ning kasutada sõnavabadust. Põhiseaduse kommentaarid viitavad EIK lahenditele, mille kohaselt laienevad avalikele teenistujatele väljendusvabaduse kaitse printsiibid, ent avaliku teenistuja staatusest tingituna on õigustatud neile teatud diskreetsusnõuete ja muude erinõuete esitamine<sup>53</sup>. Seda kinnitab ka põhiseadus § 45 lg 1 3. lause: „Seadus võib seda õigust piirata ka riigi ja kohalike omavalitsuste teenistujatel neile ameti tõttu teatavaks saanud riigi- või ärisaladuse või konfidentsiaalsena saadud informatsiooni ning teiste inimeste perekonna- ja eraelu kaitseks, samuti õigusemõistmise huvides.“ Mitmed eriseadused (nt kohtumenetlusseadused) seda teevadki.

Kokkuvõtteks saab väljendusvabadust üldjuhul laiendada ka riigiteenistujatele ja teatud tingimuste täitmisel ka avalik-õiguslikele meediaväljaannetele. Ent IKS § 11 lg 2 kohaldamisel tuleb selle sätte eesmärgist tulenevalt riigi infotoimingute puhul igakordselt hinnata ka avalik-õigusliku meediaväljaande eesmärki ning olemust ja teenistuja puhul vastata küsimusele, kas esineb ajakirjandusklauslist kaalukam alus teenistuja sõnavabaduse piiramiseks konkreetsete isikuandmete avalikustamisel.

## **2.2 Riigi meedia**

Kuna meedia definitsioon on märksa avaram, kui seda tavakasutuses tajutakse, on IKS-i ajakirjandusklausli kohaldamisel riigi infotoimingute puhul oluline hinnata esmalt seda, kas tegemist on meediaväljaandega ning seejärel tuleb vastata küsimusele, kas tegu on riigi- või erameediaga. Ning kolmandaks tuleb hinnata, kas andmete avalikustamine toimub ajakirjanduslikul eesmärgil.

---

<sup>52</sup> Ü. Madise (peatoim.), § 45 p 7.

<sup>53</sup> Ü. Madise (peatoim.), § 45 p 22.



Riigi- ja erameedia eristamine on oluline esmajärjekorras selleks, et hinnata väljendusvabaduse laienemist väljaandele. Erameedia puhul väljendusvabaduse laienemist hindama ei pea, seda saab eeldada. Riigimeedia puhul tuleb seda eraldi hinnata.

Riigil võib meedialaadsete väljaannetega olla mitmesuguseid suhteid:

- väljaanne võib olla eraldi avalik-õiguslik juriidiline isik, mis on loodud seadusega (nt Eesti Rahvusringhääling);
- väljaanne võib olla riigi omandis eraldi eraõigusliku juriidilise isikuna (nagu on seda nt kohaliku omavalitsuse omandis olev SA Tallinna Televisioon);
- väljaanne võib ilmuda riigi omandis oleva eraõigusliku juriidilise isiku korraldamisel (nt RMK *youtube*'i kanal Riigimets)
- väljaanne võib olla välja antav riigi ja eraõigusliku isiku vahel sõlmitud lepingu alusel eraõigusliku isiku poolt või eraõigusliku isiku poolt riigieelarvelise eraldise toel (nt suurte päevalehtede vahel ilmuvad lisalehed „Riigikaitse.EE“, „Roheline Värav“);
- väljaanne võib ilmuda riigi poolt otse korraldatuna (nt „Kohtute aastaraamat“).

Meedialaadse väljaande ning riigi suhte vorme võib kindlasti olla veel teisigi.

Hindamaks, kas tegu on riigimeediaga või pigem eraõigusliku meediaga, tuleb vaadelda väljaande juriidilist vormi ja suhte intensiivsust riigiga. Näiteks kui väljaanne ilmub riigieelarvelise eraldise toel, kuid eraõiguslikust isikust väljaandja on suures osas väljaande sisu loomises sõltumatu, on tegu eraõigusliku väljaandega. Kui väljaande ilmumiseks on sõlmitud riigi ja eraõigusliku väljaandja vahel leping, mille kohaselt räägib riik väljaande sisu loomisel väga laias ulatuses kaasa, on tegu pigem riigimeediaga.

Ka riigimeedia võib esineda väga mitmetes vormides: ajalehtede, televisiooni, raadio, veebilehtede, sotsiaalmeediakanalitena jne. Olles hinnanud, kas tegu on riigi meedialaadse väljaandega, tuleb järgmiseks hinnata, kas tegu on meediaga ajakirjandusklausli tähenduses. Käesoleva bakalaureusetöö kontekstis on eelpool kirjeldatu järgi meedia olulisemateks tunnusteks see, et info avaldamine toimub määratlemata isikute ringile, info avaldamine toimub organiseeritud tegevusena ja info avaldamiseks kasutatakse tehnilisi vahendeid.

Kõiki võimalikke väljaannete vorme pole võimalik siinkohal analüüsida. Kuid vaadelda saab Eestis levinumaid. Rahvusringhäälingu telekanalid ja raadiojaamad on kahtlemata meedia vastates kõigile uuritud tunnustele (auditooriumi määratlematus, tegevuse organiseeritus, tehniline vahend). Tegu on ka riigimeediaga selle avalik-õigusliku vormi tõttu.

Tallinna Televisioon vastab samuti meedia tunnustele, kuid erinevalt ERR-ist tuleb klassifitseerida tõenäoliselt erameediaks, sest ehkki sihtasutusena kuulub see Tallinna linnale ning selline tegutsemisvorm on eraõiguslik. Juriidilise vormi kõrval tuleb siiski lähemalt uurida ka TTV sidet sihtasutuse omanikuga: kui oluline roll on telekanali sisu juhtimisel sihtasutuse omanikul. Kui leiab kinnitust, et telekanali sisu määrab suures osas omanik, on hoolimata eraõiguslikust juriidilisest vormist tegu siiski riigimeediaga ning sellest sõltub ka väljaande põhiseaduslik staatus.

Riigiasutuste veebilehed, youtube'i kanalid, facebooki kontod ja blogid, kui nendele ligipääs pole piiratud ning nende haldamine on organiseeritud, on samuti meedia. Üldjuhul haldab neid riigiasutus ise, mistõttu on tegu kahtlemata riigimeedia vormiga.

Eelpool näidatena nimetatud päeva- või nädalalehtede lisalehed – Riigikaitse.EE või Roheline Värav – on kahtlemata meedia. Samas pole nende liigitamine era- või riigimeediaks mustvalge. Kas tegu on erameedia või riigimeediaga, sõltub suuresti sellest, kui sõltumatu sisu loomes väljaanne riigist on. Kui väljaandjal on riigiga kokku lepitud ainult väljaande laiemates eesmärkides, on väljaandjal kahtlemata piisavalt autonoomiat, et nimetada väljaannet erameediaks. Kui aga väljaandjal on kohustus käsitletavad teemad rahastajaga igakordselt kooskõlastada, võib tegu olla riigimeediaga.

Riigiasutuste siseveebi lehed ei ole meedia, hoolimata sellest, kui meedialaadsed nad esmapilgul oma teemadelt ja ülesehituselt võivad tunduda. Näiteks Politsei- ja Piirivalveameti siseveeb ületab oma struktuurilt ja funktsionaalsuselt mitmegi suurema ajalehe *online*versiooni. Samas on see veebileht kättesaadav konkreetselt piiratud isikute ringile ning ei vasta seetõttu meedia tunnustele. Sama kinnitab ka Riigikohtu halduskolleeegiumi lahend nn Vangla Ekspressi kaasuses, kus kohus leidis, et riigiasutuste sisekommunikatsiooni väljaanded ja –kanalid, mis ei ole adresseeritud üldsusele, ei ole meedia<sup>54</sup>. Samas lahendis ei saa siiski nõustuda mõttekäiguga, et kanalid, mis ei ole adresseeritud üldsusele ei toimi *a priori* ka ajakirjanduslikul eesmärgil.

Riigiasutuste aastaraamatud ja muud aasta tegevusi kokku võtavad kogumikud võivad olla meedia juhul, kui nad on suunatud laiemale auditooriumile (nt Kaitsepolitseiameti

---

<sup>54</sup> RKHKo 3-3-1-3-12, p 30.

aastaraamat). Kui adressaatide ring ja käsitletavat teemat annavad põhjust arvata, et tegu on eeskätt siseinfo kanaliga, pole tegu meediaga (nt kohtute aastaraamat). Meediaks ei tee autori hinnangul aastakogumikke isegi see, et need riigiasutuse veebilehel laiemale üldsusele loetavad ning huvipakkuvad on. Algselt on need koostatud ning avaldatud määratletud isikute ringile. Domineeriv eesmärk on väljaandel sisekommunikatsiooni edendamine mitte avalikkuse teavitamine.

Seega, riigiasutuste väljaannete lävepakk meediaks kvalifitseerumisel on peamiselt küsimus sihtrühmast: kas sihtrühm on laiem avalikkus (olgu või kitsama sootsiumi sees – nt põllumajandusettevõtjad, kes ometi pole nimeliselt määratletud) või väga kitsalt piiritletud isikute ring. Kas väljaande puhul on tegu era- või riigimeediaga, saab otsustavaks juriidiline vorm ning väljaande sisu autonoomia.

### **2.3 Ajakirjanduslik eesmärk riigi infotoimingutes**

Seejärel tuleb hinnata IKS § 11 lg 2 kohaldamiseks andmete avalikustamise eesmärki – kas see toimus ajakirjanduslikul eesmärgil või mitte. Ajakirjanduslik eesmärk oli eelpool esitatu kohaselt inimestele teabe pakkumine, mida nad soovivad või vajavad, toimuks see siis teavitamise, harimise või meelelahutuse pakkumisena.

Autori hinnangul võib riigi väljaanne andmeid avalikustades kanda ajakirjanduslikku eesmärki ka hoolimata sellest, et vaadeldava väljaande näol pole tegu meediaga. Ajakirjanduslik eesmärk ja meediaks olemine pole üks-ühele seotud, vaid kummagi mõiste definitsioonist tulenevalt võib esineda ka ebakõlasid. Näiteks võib riigiasutuse siseveeb, mis pole meedia, kanda info avaldamisel ajakirjanduslikku eesmärki – oma adressaatidele pakkuda teavet, mida nad vajavad või soovivad. Samuti võib meedias ilmuda infot, millel pole ajakirjanduslikku eesmärki – näiteks reklaamid. Võib ju vaielda, et vabaturu toimimiseks on reklaam ja seal sisalduv info vajalik, seda infot vajavad ka inimesed. Siiski pole reklaami eesmärk peaaegselt siiski mitte kogukonna informeerimine, vaid teenida teenuse või toote müüja majandushuvisid.

Edasi tõusetub küsimus, et kui seadus lubab isikuandmeid andmesubjekti nõusolekuta ajakirjanduslikul eesmärgil töödelda ja avalikustada meedias juhul kui täidetud on teatud tingimused, siis mida lubab seadus, kui andmete avalikustamisel on ajakirjanduslikud

eesmärgid, kuid andmete eelnev töötaja, kes valmistab neid ette avalikustamiseks, ei ole meedia. Seda enam, et „töötlemine“ tähendab seaduse mõttes iga isikuandmetega tehtavat toimingut, sh avalikustamist (IKS § 5). Sellisel juhul piisanuks ju seaduses ka ainult ajakirjanduslikul eesmärgil töötlemise lubamisest, sest avalikustamine (sh meedias) oleks olnud kaasatud juba töötlemise mõistes.

IKS § 11 lg 2 ei ole üheselt mõistetav, mistõttu tuleb vaadelda ka normi eesmärki. Tulles tagasi justiitsministri sõnade juurde eelnõu tutvustamisel, on selle sätte näol tegemist kompromissiga sõnavabaduse ja isikuandmete kaitse vahel<sup>55</sup>. Edasi räägib minister ainult avalikustamise lubamisest. Sellest võib eeldada, et normi esmane eesmärk on võimaldada ülekaaluka avaliku huvi korral, kuid näiteks andmesubjekti vastuseisu puhul, avalikkusele olulist infot ikkagi avalikustada.

Töötlemine muudes vormides võib osutada vajalikuks avalikustamisele eelneval ettevalmistusperioodil – st päringute teostamist, andmete kogumist, süstematiseerimist ja võibolla vajadusel ka kustutamist. Seega näib, et sättes nimetatud „ajakirjanduslikul eesmärgil töötlemine“ tähendab väga konkreetset ettevalmistavat töötlemist võimalikuks avalikustamiseks ning selline töötaja ei pea tingimata olema meediaväljaanne. Avalikustamine ei kuulu selle normi eesmärki silmas pidades töötlemise mõiste alla. Avalikustamine on nimetatud eraldi ning piiranguga, et avalikustamine toimuks just meedias.

Seetõttu annab IKS § 11 lg 2 aluse riigile isikuandmete töötlemiseks ajakirjanduslikul eesmärgil, kui ta ka ise ei ole riigimeedia kaudu avalikustajaks<sup>56</sup>. Küll aga on oluline, et ajakirjanduslikust eesmärgist andmete töötlemisel nähtuks ka perspektiiv andmete hilisemaks meedias avalikustamiseks, et riik saaks hinnata IKS § 11 lg 2 tingimuste täitmist.

## **2.2 Riik isikuandmete töötlejana enne isikuandmete avalikustamist meedias**

Kui on selge, mis puhul riik saab kõnealuse seadusesätte alusel avalikustada isikuandmeid ilma andmesubjekti nõusolekuta oma väljaannetes, tuleb välja selgitada, kas riik saab osaleda

---

<sup>55</sup> R. Lang, Riigikogu stenogramm, 6.12.2006.

<sup>56</sup> Seda kinnitab ka RKHKo 3-3-1-3-12 p 31.

sama sätte alusel ka nõ koostööprotsessis, kus isikuandmed pärinevad riigilt ning riik osaleb nende eelnevas töötlemises, kuid avalikustajaks on riigist sõltumatu meediaväljaanne.

On tavapärane ajakirjandusväljaande töömeetod esitada olulise ja huvipakkuva teema tõusetumisel erinevatele andmevaldajatele päringuid ja sel viisil koguda andmeid, et koostada igakülselt kontrollitud ja põhjalikult ettevalmistatud lugu. Sageli võivad need andmed, mida küsitakse, olla ka isikuandmed. Väga tihti küsitakse andmeid muuhulgas ka riigilt.

Isikuandmete kaitse seaduse §-s 10 on kehtestatud üldine nõue, et isikuandmete töötlemine on lubatud üksnes andmesubjekti nõusolekul kui seaduses ei sätestata teisiti. Sealjuures on § 10 lg-s 2 tehtud riigile lisakitsendus isikuandmete töötlemiseks: haldusorgan võib isikuandmeid töödelda üksnes avaliku ülesande täitmise käigus seaduse, välislepingu või Euroopa Liidu Nõukogu või Euroopa Komisjoni otsekohalduva õigusaktiga ettenähtud kohustuse täitmiseks. See säte ei laiene avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele. Eelnõu seletuskirja kohaselt tähendab see, et haldusorgan ei või suvalistel põhjustel küsida isikute nõusolekut nende andmete töötlemiseks ja töödelda andmeid lihtsalt huvi pärast, vaid isikuandmete töötlemine haldusorgani poolt peab alati olema vajalik temale pandud ülesannete täitmiseks ja selliseks töötlemiseks ei ole IKS § 14 järgi üldjuhul isiku nõusolekut ka tarvis.

See tähendab, et võrreldes teiste võimalike töötlejatega võib riik isikuandmeid töödelda üksnes kitsal eesmärgil – isikuandmete töötlemine peab olema vajalik riigile pandud ülesannete täitmiseks. Kui riik saaks osaleda eelpoolkirjeldatud koostööprotsessis, nõuaks üldreegel, et andmete töötlemine ajakirjanduslikul eesmärgil oleks vajalik riigile pandud ülesannete täitmiseks. § 11 lg 1 aga teeb üldreeglist erandi ning sätestab, et kui andmesubjekt on avalikustanud oma andmed ise, andnud nende avalikustamiseks nõusoleku või toimub avalikustamine käesoleva uurimistöö objektiks oleva sätte alusel, siis ei kohaldata isikuandmete töötlemisele IKS-i teisi paragrahve. Seega sisaldab § 11 lg 2 IKS-i kontekstis kogu õigustust andmete töötlemiseks ja avalikustamiseks.

Siiski pole IKS ainus regulatsioon, mis võib isikuandmete töötlemisel piirata riigiasutuse tegevust. Kui jätta kõrvale niigi ilmselgelt kehtivad põhiseaduse printsiibid, tuleb arvestada ka üldiste haldusmenetluse nõuetega. Haldusmenetluse seaduse (HMS) on § 1 ja 2 lg 1 kohaselt suunatud isiku õiguste kaitse tagamisele haldusmenetluse korra loomise teel ning riigi infotoimingud on haldusmenetlus. Toiming on HMS § 106 kohaselt haldusorgani

tegevus, mis ei ole õigusakti andmine ja mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes. Toimingu mõiste alla kuulub seega ka isikuandmete töötlemine, mis toimub avalik-õiguslikus suhtes.

Paragrahv 3 lg 1 annab aluse haldusmenetlusele (seega ka toimingule) piirata isiku põhiõigusi ja –vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel. Iseenesest on ajakirjandusklausel üks neist võimalikest alustest. Sealjuures peab toiming olema kohane, vajalik ning mõõdukas seatud eesmärgi suhtes nagu nõuab järgmine lõige. IKS-i säte, mis annab võimaluse avalikustada isikuandmeid ilma andmesubjekti nõusolekuta, annab autori hinnangul riigile ka õiguse töödelda andmeid ajakirjanduslikul eesmärgil ehk siis erinevalt sellest eesmärgist, millel andmed algselt koguti.

Samuti peab riik enne menetlusosalise (andmesubjekti) suhtes sellise toimingu sooritamist, mis võib kahjustada tema õigusi, HMS § 40 lg 2 järgi andma menetlusosalisele võimaluse arvamuse ja vastuväidete esitamiseks. Seega, kui isikuandmete töötlemine ja hilisem avalikustamine võib kahjustada andmesubjekti õigusi, tuleb teda vähimal juhul sellisest andmete töötlemisest teavitada, andes talle võimalus vastuväidete esitamiseks. Riik ei pea menetlusosalist teavitama andmete töötlemisest ja võimalikust avalikustamisest ainult piiratud juhtudel: nt on avalikes huvides vajalik viivitamata tegutseda; andmesubjekt ei ole teada või puudutab see toiming määratlemata hulka isikuid, kelle kindlakstegemine ei ole mõistliku aja jooksul võimalik. HMS § 40 lg 3 võib neid aluseid sobitada andmete töötlemise ja avalikustamise konteksti teisi.

Haldusmenetlusena eeldab selline riigi infotoiming, et kaalutaks toimingu kohasust, vajalikkust ja mõõdukust seatud (ajakirjandusliku) eesmärgi suhtes ning et riigiasutus teavitaks andmesubjekti plaanitavast toimingust ja kuulaks ära tema arvamuse, kui andmete töötlemine võib kahjustada andmesubjekti õigusi. Andmesubjekti nõusolek pole IKS § 11 lg 2 järgi tingimata tarvilik.

Riigi ja meediaväljaande koostöö andmete avalikustamisel võib põhimõtteliselt toimuda kas riigi või ajakirjandusväljaande initsiatiivil. Esiteks võib pidada riik oluliseks andmete avalikustamist, teiseks võib andmete avalikustamise initsiatiiv tulla meediaväljaandelt. Igal juhul peavad mõlemad protsessis osalejad – nii riik, kes teadlikult annab meediaväljaandele isikuandmeid avalikustamiseks kui meediaväljaanne, kes neid andmeid avalikustab – kontrollima IKS 11 lg 2 tingimuste täitmist selles osas, mis on nende jaoks võimalik. Riigikohus ütleb Vangla Ekspressi lahendis, et ainuüksi sellest, et andmed on isiku nõusolul

või seaduse alusel ilma tema nõusolekuta varem mingis vormis avalikustatud, ei saa järeldada, et täiendaval avalikustamisel ei pruugi andmesubjekti jaoks olla olulisi tagajärgi<sup>57</sup>.

EIK leidis *Bladet Tromsø* ja *Stensaas* asjas, et ajakirjanikele ei saa ette heita seda, kui nad põhinevad oma lugudes avalikele ametlikele materjalidele ning neilt ei saa nõuda nende ametlike dokumentide tõlevastavuse kontrollimist<sup>58</sup>. See annab väljaandele ainult vabaduse uskuda andmete õigust (kui seda saab heauskselt uskuda), sest sama lahendi kohaselt peab avalik huvi selliste andmete vastu olema siiski tegelik ega tohi olla segi aetud näiteks uudishimu või kommertshuviga, mis viitab sellele, et ajakirjandusväljaanne pole vabastatud hindamast andmete avalikustamise muid eeldusi.

Olukordi, kus riik võib soovida avalikustada isikuandmeid, võib eluliselt sageli ette tulla. Näiteks on korduvalt esinenud olukordasid, kus isik süüdistab meedias riiki selles, et riik on käitunud tema suhtes ebaõiglaselt ja kirjeldab probleemi. Samas võib riik omada kõnealuse küsimusega seoses teisi andmeid ning soovib neid kasutada enese kaitsmiseks ja oma positsiooni selgitamiseks. Sageli tuleb seda ette meditsiini valdkonnas. Kuna aga isikuandmete avalikustamine võib kahjustada andmesubjekti õigusi, tuleb riigil esmalt kaaluda, kas andmete avalikustamine toimuks ajakirjanduslikul eesmärgil, kas andmete avalikustamiseks on ülekaalukas avalik huvi ning ega andmete avalikustamine ei kahjusta andmesubjekti ülemääraselt. Küsimusele, kas avalikustamine oleks kooskõlas ajakirjanduseetika põhimõtetega, saab riik vastata ainult siis lõplikult, kui avaldab info tasutud teabena või saavutab meediaväljaandega kokkuleppe, et riigipoolse kommentaari teksti ajakirjandusväljaanne ei muuda. Muul juhul – nt kui riigiasutus edastab informatsiooni ajakirjandusväljaandele ning palub kajastada vaidlusküsimuses ka teist seisukohta, kuid riigil puudub ülevaade millises vormis väljaanne seda teeb, peab ajakirjanduseetika põhimõtete täieliku kooskõla eest vastutama ajakirjandusväljaanne ise.

Eelpool viidatud EIK lahendist *Bladet Tromsø* ja *Stensaas* asjas võib järeldada, et kui riigiasutus pöördub meediaväljaande poole palvega teabe avalikustamiseks, mis sisaldab isikuandmeid, on ka meediaväljaande kohustus kaaluda, kas info avalikustamiseks on olemas ülekaalukas avalik huvi ning ega andmete avalikustamine ei kahjusta andmesubjekti ülemääraselt. Samuti lasub väljaandel kohustus teostuslikult avalikustada info selliselt, et

---

<sup>57</sup> RKHKo 3-3-1-3-12, p 24.

<sup>58</sup> EIKo 20.05.1999, 21980/93, *Bladet Tromsø* ja *Stensaas* vs *Norra*, p 72.

järgitud oleks ajakirjanduseetika põhimõtteid. Samamoodi peab kõigi tingimuste täitmist hindama meediaväljaanne siis, kui riik soovib avaldada infot tasuta teabena. Eeldada saab peaaegselt ainult teabe tõlevastavust. Analoogselt riigikohtu seisukohaga meediaväljaande portaalis kommentaaride avaldamise vastutusest<sup>59</sup>, vastutaks meediaväljaanne ka teabe eest, mis avaldataks tasuta eest ja muutmata kujul väljaande eest või trükkis.

Juhul, kui andmeid küsib riigiasutuselt avalikustamise eesmärgil meediaväljaanne, peab riigiasutus kaaluma esmalt kas, andmete töötlemine oleks HMS kohaselt eesmärgi arvestades kohane, vajalik ja proportsionaalne. Kui vastus on jaatav, peab riik kaaluma, kas andmete töötlemiseks (sh meediaväljaandele edastamiseks) ja hilisemaks avalikustamiseks on olemas ülekaalukas avalik huvi ning ega andmete töötlemine ja avalikustamine ei riivaks ülemääraselt andmesubjekti õigusi. Kui ka isikuandmete kaitse seaduse järgi on tingimused täidetud, peab riik vajadusel teavitama andmete töötlemisest andmesubjekti ning andma talle võimaluse esitada vastuväiteid. Seda vajadust ei teki üksnes siis, kui andmete avalikustamine ei kahjusta andmesubjekti õigusi.

Neid isikuandmeid, mille puhul IKS ei kohaldu ning mille puhul tuleb riigil otsida andmete avalikustamise eesmärgiga töötlemise küsimuses muid seadusest tulenevaid aluseid, on väga piiratud hulk, näiteks menetlusseadustikes sätestatud piirangud või isikuandmetega riigisadaluste töötlemine. IKS § 11 lg-st 1 tulenevalt ei kohaldu isegi muidu delikaatsete isikuandmete töötlemisele seatud lisapiirangud.

---

<sup>59</sup> RKTko nr 3-2-1-43-09.



## Kokkuvõte

Bakalaureusetöö eesmärk oli selgitada, kas ja millistel tingimustel saab ajakirjandusklauslile tugineda riik oma väljaannete puhul või kas riik saab avaldada selle sätte alusel ajakirjandusele isikuandmeid.

Töö hüpoteesi kohaselt rakendub ajakirjandusklausel ka riigi infotoimingute puhul, sh riigi oma väljaannetes info avaldamiseks. Hüpotees leidis töö käigus olulisel määral kinnitust.

Töös leiti, et ajakirjandusklausli kohaldamiseks tuleb jälgida järgmiste tingimuste täitmist: andmete avalikustamine peab toimuma meedias, andmete töötlemine ning avalikustamine peab toimuma ajakirjanduslikul eesmärgil, see peab toimuma kooskõlas heade kommete ja ajakirjanduseetika põhimõtetega, selleks peab esinema ülekaalukas avalik huvi ning andmesubjekti õigusi ei tohi andmete töötlemine ja avalikustamine ülemääraselt kahjustada. Kõigi nende tingimuste täitmist tuleb analüüsida ka riigi infotoimingute puhul, kui ilmneb, et ajakirjandusklausli kohaldamine riigi infotoimingutele on kooskõlas sätte eesmärgiga.

Autor leidis, et ajakirjandusklausli eesmärk on laiem, kui seaduse eelnõu menetlemisel nimetatud kompromiss sõnavabaduse ja isikuandmete kaitse vahel. Laiem eesmärk tuleneb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 95/46 EÜ artiklist 9, mis rõhutab vajadust tasakaalustada privaatsusõigusega väljendusvabadust. Väljendusvabadus sisaldab endas aga lisaks sõnavabadusele ka isikute õigust infot saada. Ühtlasi leidis kinnitust, et väljendusvabadus võib teatud tingimustel laieneda ka riigile. Eeskätt on riigil väljendusvabaduse tagamiseks lisaks negatiivsetele kohustustele ka positiivsed kohustused, mis võivad väljenduda kohustuses infot jagada, et isikud saaksid kasutada oma õigust infot saada. Samuti võib väljendusvabadus laieneda riigile põhiseaduse § 9 lg 2 järgi, sest väljendusvabaduse laienemine võib olla kooskõlas riigi eesmärkidega ning väljendusvabaduse olemusega. Konkreetset juhul peab selleks riigi väljendusvabaduse kasutamise eesmärk seisnema individuaalse väljendusvabaduse realiseerimises ning nende iseseisvus riigi suhtes peab olema nii tugev, et väljendusvabaduse olemus sellest ei muutu. Seega võib nende tingimuste täitmisel ajakirjandusklausel kohalduda ka riigile.

Hindamaks, kas väljaandele või teenistujale laieneb väljendusvabadus, tuleb esmalt lahendada küsimus, kas tegu on era- või riigimeediaga või kas avaldaja on eraisik või riigiteenistuja. Riigimeedia ja erameedia peamiseks eristamise kriteeriumiks oli väljaande juriidiline vorm ning sisu sõltumatus riigist.

Meedia on erialase terminina laiem mõiste, kui seda tajutakse tavakasutuses. Töö kontekstis oli meedia määratlemisel oluline hinnata, kas info avaldamine toimub määratlemata isikute ringile, kas info avaldamine toimub organiseeritud tegevusena ning kas info avaldamiseks kasutatakse tehnilisi vahendeid. Riigi meedialaadsete väljaannete puhul sai üldjuhul määravaks küsimus meedialaadse väljaande auditooriumist: kui auditoorium oli määratletud konkreetse isikute ringiga, polnud tegu meediaga, kui auditoorium oli määratlemata, oli tegu meediaga.

Ehkki direktiivis nimetatud *journalistic purpose* on mitmeti tõlgitav, on autori hinnangul ajakirjandusklauslis kasutatav mõiste, ajakirjanduslik eesmärk, asjakohane. Nagu kinnitas ka Euroopa Kohtu praktika ei ole *journalistic purpose* omistatav üksnes kutselistele ajakirjanikele ja väljaannetele. Ajakirjanduslik eesmärk oli isikutele teabe pakkumine, mida nad soovivad või vajavad, toimugu see siis teavitamise, harimise või tasakaalustatud kujul meelelahutuse pakkumisena. Bakalaureusetöös ilmneb, et sellist ajakirjanduslikku eesmärki võib kanda ka riik. Oluline tingimus on, et see eesmärk peab andmete töötlemisel ja avalikustamisel olema dominante teiste võimalike eesmärkide suhtes.

Head kombad ja ajakirjanduseetika põhimõtted on määratlemata õigusmõisted, mis sõltuvad palju ajast ja kontekstist. Sealjuures ei saa ka ajakirjanduseetika põhimõtete sisustamisel lähtuda ainult Eesti ajakirjanduseetika koodeksist. Riik peab samuti enese kontrollitavas ulatuses hindama andmete töötlemise või avalikustamise puhul (ka koostöös erameediaga) nende tingimuste täitmist.

Ülekaalukas avalik huvi ei puuduta ainult avaliku elu tegelasi, vaid võib puudutada ka teisi isikuid. Euroopa Inimõiguste Kohus on teinud rohkelt lahendeid, mis avalikku huvi selgitavad. Üldreegli kohaselt peavad avaliku elu tegelased taluma enese suhtes suuremat privaatsuse riivet kui mittetuntud isikud.

Töö käigus tõusetunud küsimus, kas on võimalik üheaegselt ülekaalukas avalik huvi ja andmesubjekti õiguste ülemäärane kahjustamine, sai eitava vastuse. Ehkki avalikku huvi ja andmesubjekti õiguste riivet tuleb omavahel kaaluda, tuleb piiripealsetel juhtudel eelistada isiku privaatsuse kaitset, nagu seda näeb ette seaduseelnõu seletuskiri.

Kuna seaduse tekst teeb vahet isikuandmete töötlemisel ja avalikustamisel, on isikuandmetega tehtavad toimingud nende avalikustamiseks selle seaduse kontekstis jagatavad kaheks: ajakirjanduslikul eesmärgil töötlemiseks ning ajakirjanduslikul eesmärgil avalikustamiseks meedias. Tingimusel, et konkreetsetes situatsioonides laieneb riigile väljendusvabadus või on riigil positiivne kohustus väljendusvabadust tagada, saab riik osaleda ühes või teises või mõlemas osas avalikustamise protsessis. IKS § 11 lg 2 ei välista olukorda, et ühtede andmete avalikustamise protsessis osaleb kaks erinevat isikut: nt riik ja eraõiguslik meediaväljaanne. Igal juhul lasub kummalgi vastutus kontrollida ajakirjandusklausli kohaldamise eeldusi neile võimalikus ulatuses. Näiteks kui riik edastab eraõiguslikule meediaväljaandele isikuandmed, on ka meediaväljaande kohustus kontrollida, kas andmete avalikustamiseks on ülekaalukas avalik huvi, ega andmete avalikustamine ei kahjusta ülemääraselt andmesubjekti õigusi jms. Riik aga ei saa üldjuhul hinnata andmete üleandmisel meediaväljaandele ajakirjanduseetika põhimõtete järgimist avalikustamisel, kui riigil avalikustamise tingimuste üle kontroll puudub.

Ehkki IKS § 11 lg 2 alusel andmete avalikustamise puhul ei kohaldu teised IKS-i sätted, tuleb riigil endiselt arvestada loomulikult põhiseaduslike printsiipide ning haldusmenetluse seadustikuga. Olulisim erinevus riigi ja eraõigusliku isiku puhul IKS § 11 lg 2 kohaldamisel seisneb selles, et riigil lasub ajakirjandusklausli tekstist sõltumatult kohustus andmesubjekti informeerida tema isikuandmetega tehtavast toimingust ning andma võimaluse arvamusel või vastuväidete esitamiseks.

# **THE MEANING OF THE PRESS CLAUSE IN THE PERSONAL DATA PROTECTION ACT FOR THE STATE INFO MEASURES**

## **Summary**

In recent years Estonia has been a country with relatively free press, which is constantly assured by the annual Freedom of the Press index published by Freedomhouse. Naturally, in an atmosphere like this, no new restrictions to the media are welcomed. As there are not many restrictions to the media in Estonian legislation, it is especially important, that those few provisions already established must be especially clear to use.

15 February 2007 the new Personal Data Protection Act was accepted by the Parliament. It came to force in 1st of January 2008 and implemented the European Data Protection Directive 95/46/EC. With that new act a new provision concerning media was added to the Estonian legislation. As it is generally required to have a consent of the data subject to process his or her personal data, a new provision (so-called press clause) made an exception and stated that personal data may be processed and disclosed in the media for journalistic purposes without the consent of the data subject, if there is predominant public interest therefore and this is in accordance with the good manners and the principles of journalism ethics. Disclosure of the data shall not cause excessive damage to the rights of a data subject.

Referring to the traditional media, the press clause does not raise as many questions as referring to the other possible data-disclosers. One of whom may also be a state.

The aim of the research is to explain, whether and under which conditions can the state rely on the press clause regarding state media or can the state disclose personal data under that provision. Systematic research method is used in the work. Main sources used are the Constitution, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Estonian Personal Data Protection Act, the press clause of the Directive 95/46/EC

and the courts practice. According to the hypothesis of the research, the press clause also applies for the state in info measures, including disclosing personal data in state media.

To verify or disprove the hypothesis, press-clause was examined in all its elements. First of all, the aim of the clause was clarified. Later all five essential terms for applying the clause were analyzed:

- media,
- journalistic purpose,
- good manners and the principles of journalism ethics,
- predominant public interest,
- excessive damage to the rights of a data subject.

The second part of the research focused on the state's info measures in the context of terms analyzed before.

While clarifying the aim of the press clause, it came evident, that it was not only about balancing the rights of the individuals with the freedom of speech (as stated in the explanatory memorandum of the act) but freedom of expression (stated in the implemented directive). The question about the aim of the press clause was important while analyzing whether freedom of expression is also addressed to the State. Author found that it is possible that the freedom of expression applies also for the State, but in that case the State must use the freedom of expression for enabling exercise of individual freedom of expression, also the exercise of the individual freedom must be independent from state that the nature of the freedom of expression would not change. Thus, press clause by its nature can apply to the state as well. According to the practice of ECHR, freedom of expression applies for the public officials as well, but there are some restrictions, which must be considered in each specific context.

Media appeared to be a lot wider term than commonly sensed. In the context of this research, while defining if a publication is a media, it was important to look for several characteristics. The question about the audience of the publication was most important. If the audience is undefined, it can be media, if it is concrete individuals, it is not media. While deciding if the publication was state or private media, most important criteria were legal form of the publication and the independence of content from the state.

Author found that state can have journalistic purpose as well while disclosing personal data. European Court has stated in the case of *Satakunnan Markkinapörssi*, that activities can be

classified as “journalistic activities” if their object is the disclosure to the public information, opinions or ideas, irrespective of the medium which is used to transmit them. Court found, that this is not limited to media undertakings.

Good manners and the principles of journalism ethics are undefined legal concepts which depend often from time, place and other context. It came clear, that everybody, including state, relying on the press clause must follow these terms.

Public interest and rights of the data subject are closely tied. As the aim of the press clause is to balance individual rights and freedom of expression, these two characteristics must be weighed between each other. ECHR has offered long list of questions which need to be answered while deciding if public interest is predominant. If state is the one disclosing information to media or in its own media, it must also consider both qualities.

Press clause makes a distinction between processing private data for journalistic purposes (preparatory phase for the disclosure) and disclosing it to the media. Author found that state can be a subject in both of these actions. State can cooperate with the private media while applying the press clause.

Although, while applying the press clause, other provisions of the Personal Data Protection Act don't apply, the state still must take into account constitutional principles and the Code of Administrative Procedure. If it is clear in a certain case that the state can base on the press clause, the most important difference from the private party is the state's obligation to inform data subject about the measures concerning his or her personal data and to give an opportunity to respond.

For a conclusion, state can rely on its info measures to the press clause while disclosing information in its own media if the media is aimed to enable exercise of individual freedom of expression and if it is relatively independent from the state. Usually freedom of expression applies for the public officials. State must follow all the restrictions set by press clause and Code of Administrative Procedure. In case of cooperation between the state and the private media, both sides must follow the restrictions they have control over and knowledge of.

13.05.2013

---

Autori allkiri

## Kasutatud allikad

### Kirjandus

1. McQuail, D. Massikommunikatsiooni teooria. 4. vlj. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2003.
2. Eesti õigekeelsussõnaraamat 2006. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.eki.ee/dict/qs/>.
3. Juridica 2005 nr 8.
4. Männiko, M.. Õigus privaatsusele ja andmekaitsele. Tallinn: Juura 2011.
5. Rayner, P., Wall. P. As Media Studies: the Essential Introduction for AQA. New York: Routledge 2008.
6. Varul, P. jt (koost). Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2010.
7. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004.
8. Lõhmus, U. Põhiõigused kriminaalmenetluses. Tallinn: Juura 2012
9. Madise, Ü. (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/>.

### Õigusaktid

10. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm> (04.04.2013).
11. Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:EN:HTML> (2.05.2013)
12. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 27.04.2011, 2.



13. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:ET:HTML> (04.03.2013)
14. Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354.
15. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. - RT II 2000, 11, 57.
16. Isikuandmete kaitse seadus. - RT I 2007, 24, 127.
17. Julgeolekuasutuste seadus. - RT I 2001, 7, 17.
18. Konkurentsiseadus. - RT I, 27.06.2012, 11.
19. Meediateenuste seadus. - RT I, 25.04.2012, 4.
20. Ringhäälinguseaduse, kriminaalmenetluse seadustiku, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja võlaõigusseaduse muutmise seadus. - RT I, 21.12.2010, 1.
21. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I, 06.12.2010, 12.
22. Võlaõigusseadus. - RT I 2001, 81, 487.

## **Kohtute ja Andmekaitse Inspektsiooni praktika**

23. AKI ettekirjutus-hoiatus 2.1-6/11/104.
24. AKI vaideotsus 2.1-3/12/104.
25. EIKo 04.12.2012, 51151/06, *Küchl vs Austria*.
26. EIKo 07.02.2012, 39954/08, *Axel Springer AG vs Saksamaa*.
27. EIKo 07.02.2012, 40660/08, *von Hannover vs Saksamaa (nr 2)*.
28. EIKo 09.10.2012, 42811/06, *Alkaya vs Türgi*.
29. EIKo 17.12.2004, 49017/99, *Pedersen ja Baadsgaard vs Taani*.
30. EIKo 20.05.1999, 21980/93, *Bladet Tromsø ja Stensaas vs Norra*.
31. EIKo 21.01.1999, 29183/95, *Fressoz ja Roire vs Prantsusmaa*.
32. EIKo 23.04.1992, 11798/85, *Castells vs Hispaania*.
33. EIKo 25.11.1999, 25594/94, *Hashman ja Harrup vs Ühendkuningriigid*.
34. EIKo 26.11.1991, 13585/88, *Observer ja Guardian vs Ühendkuningriigid*.
35. EIKo 8.07.1986, 9815/82, *Lingens vs Austria*.
36. EKo 16.12.2008, C73-07.
37. RKHKo 3-3-1-3-12.
38. RKTKo 3-2-1-138-02.
39. RKTKo 3-2-1-17-05.

- 40. RKTKo 3-2-1-43-09.
- 41. RKTKo 3-2-1-7-10.
- 42. RKTKo 3-2-1-76-01.
- 43. RKÜKo 3.3.1.5.09.

## Muud allikad

- 44. Ajakirjandusvabaduse indeksid, Freedom House. Kättesaadav arvutivõrgus <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press> (4.03.2013).
- 45. Andmekaitse Inspektsiooni peadirektori käskkiri 1.1-4/11/15 „Andmekaitse Inspektsiooni tegevuspõhimõtted“
- 46. Eesti ajakirjanduseetika koodeks. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.eall.ee/eetikakoodeks.html> (25.02.2013).
- 47. Euroopa Inimõiguste Kohtu uurimisraport. Positive obligations on member States under Article 10 to protect journalists and prevent impunity. Arvutivõrgus kättesaadavad: [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/16237F92-BCB9-4F12-9B1C-0EF6E3B2CB27/0/RAPPORT\\_RECHERCHE\\_Positive\\_obligations\\_under\\_Article\\_10\\_EN.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/16237F92-BCB9-4F12-9B1C-0EF6E3B2CB27/0/RAPPORT_RECHERCHE_Positive_obligations_under_Article_10_EN.pdf) (5.05.2013).
- 48. Isikuandmete kaitse seaduse eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/?op=emplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=063130007](http://www.riigikogu.ee/?op=emplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=063130007). (04.03.2013)
- 49. Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. *Juridica* 2005 nr 3.
- 50. Raudsaar, M. Mart Raudsaar: Ajakirjandus peab teenima avalikku huvi ja olema sõltumatu. Delfi, arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/mart-raudsaar-ajakirjandus-peab-teenima-avalikku-huvi-ja-olema-soltumatu.d?id=60737491> (27.02.2013).
- 51. McHarg, A. Reconciling Human Rights and the Public Interest: Conceptual Problems and Doctrinal Uncertainty in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights – *Modern Law Review*, vol 62, nr 5, 1999. Lk 671-696.
- 52. Principles of Journalism, arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.jdhr.org/resources/principles> (27.02.2013)
- 53. Axely, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/52846> (4.05.2013).

54. Lang, R. Isikuandmete kaitse seaduse eelnõu (1026 SE) esimene lugemine Riigikogus. Riigikogu stenogramm, 6.12.2006 kell 13.00.
55. Munir, S. Purposes, Functions and Obligations of Journalism. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.jdhr.org/publications/media-and-development/Purposes,%20functions%20and%20obligations%20of%20journalism-ISA.pdf> (27.02.2013).
56. Tamm, V. Põlvkondadevaheline suhtlus uue meedia kanalites. Magistritöö TÜ ajakirjanduse- ja kommunikatsiooni instituudis 2012.
57. Madise, Ü. „Juristide salakeel ja andmekaitse“ – *Eesti Päevaleht*. 6.02.2008.

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Eveli Kuklane (isikukood: 48210096510),

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Isikuandmete kaitse seaduse ajakirjanduse klausli tähendus riigi infotoimingute suhtes“, mille juhendaja on Ivo Pilving,
  - 1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
  - 1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 13.05.2013

---

(allkiri)